

Prof. dr. Muhamed Smajić¹
Haris Smajić,² MA

UDK 340.13(4-672EU:497.6)
DOI 10.7251/ERB2214059S
Originalni naučni rad

MANIFESTACIJA EVROPSKIH POSTULATA U BOSNI I HERCEGOVINI- PROCJENA UTICAJA I EVALUACIJA EFEKTIVNOSTI PRAVNIH PROPISA

Sažetak

Tranzicijski procesi kroz koje je Bosna i Hercegovina prolazila, i još uvijek prolazi, podrazumijevali su značajne promjene i poboljšanja u različitim oblastima. Jedna od ovih promjena manifestuje se kroz pripreme i usvajanja pravnih propisa koji definišu norme za funkcionalan, efikasan i racionalan rad i ponašanje državnih organa, civilnog društva, medija i samih građana. Sistematski pristup pripreme uređen je na različitim nivoima vlasti pravilima za izradu pravnih propisa. Pravila uključuju, ili ne, metodologiju procjene uticaja tokom izrade propisa, te evaluacijski okvir, ili su ista regulisana posebnim pravnim aktima. Procjena uticaja propisa, ili u praksi Evropske unije, ili drugih organizacija, Regulatory Impact Assessment (RIA) ima veoma važnu osnovu na efektivnost propisa. U fokusu tematskog okvira istraživanja su pravni okvir procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini na različitim nivoimavlasti. To uključuje i dostignuća u ex ante procjeni uticaja propisa i ex post evaluaciji efektivnosti propisa, ali bez pretenzija za predstavljanje ocjena o dinamici i kvantitetu pravnih propisa koji se donose na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: propis, procjena uticaja propisa, organ vlasti, evaluacija uticaja propisa.

¹ Sekretar Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine, autor i koautor 9 knjiga i značajnog broja naučnih i stručnih radova u domaćoj i međunarodnoj periodici. U zvanju redovni profesor angažovan kao spoljnji saradnik na Univerzitetu modernih znanosti CKM-Mostar

² Okončao II ciklus studija na Pravnom fakultetu Univerzita u Sarajevu. Koautor knjige Studija o transnacionalnom pravu. Ovo je drugi objavljeni rad.

MANIFESTATION OF EUROPEAN POSTULATES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA-IMPACT ASSESSMENT AND EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF LEGAL REGULATIONS

Summary

The transition processes that Bosnia and Herzegovina has gone through, and is still going through, have meant significant changes and improvements in various areas. One of these changes is manifested through the preparation and adoption of legal regulations that define the norms for functional, efficient and rational work and behavior of state bodies, civil society, the media and the citizens themselves. The systematic approach to preparation is regulated at different levels of government by rules for drafting legal regulations. The rules include, or do not include, the methodology of impact assessment during the drafting of regulations, and evaluation framework, or they are regulated by special legal acts. Regulatory Impact Assessment (RIA) has a very important basis on the effectiveness of regulations, either in the practice of the European Union or other organizations. The focus of the thematic framework of the research is the legal framework for assessing the impact of regulations at various levels of government in Bosnia and Herzegovina. This includes achievements in ex ante regulatory impact assessment and ex post evaluation of the effectiveness of regulations, but without pretensions to present assessments of the dynamics and quantity of legal regulations issued at different levels of government in Bosnia and Herzegovina..

Keywords: regulation, regulatory impact assessment, authority, evaluation of regulatory impact.

1. Uvodne opservacije tematskog fokusa rada

Formulisanje pravnih normi, u opsegu i funkcijama, predstavlja postupak istraživanja za rješavanje problemske situacije i uređenja stanja u određenoj oblasti. Rezultat istraživanja problemske situacije, procjene

uticaja na organizacijsko okruženje, funkcionalne aspekte, sociološke dimenzije, okoliš ili druga pitanja, su kognitivna otkrića za neophodne adaptacije pravnih normi, ili su inovativni nalazi koji impliciraju pripremu novog propisa.³ Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, formulisanje pravne norme tokom perioda u okviru SFR Jugoslavije, bilo je bazirano na konceptu da je vlast imala ključnu ulogu. Međutim, savremeni trendovi formulisanja i usvajanja pravnih normi manifestovani su značajnom ulogom civilnog društva, političkih oponentata, interesnih grupa, privredni subjekti (kompanije). Formulisanje i implementacija propisa nije više primarni zadatak institucija vlasti, niti je „zatvoreni proces“, jer inkorporira sadržaj i interese lokalnog, entitetskog i državnog nivoa, pa i regionalnog i šire. Iz tog konteksta, proizilazi da je priprema propisa čin akcije u okviru javne sfere, i bez obzira na nivo donošenja ili oblast regulisanja, poslije donošenja i implikacija u implementaciji postaje i javno dobro.

Bez obzira na promjene u društveno-političkom kontekstu u Bosni i Hercegovini, javni sektor ima zapaženu ulogu u kreiranju pravnih propisa, jer organi uprave kapacitirani za formulisanje pravnih normi, primjenjujući mehanizme za vođenje debata o propisima, horizontalno ili vertikalno. Nadalje, organi uprave osiguravaju kapacitete za institucionalne veze sa interesnim grupama izvan institucija vlasti (brojna udruženja ili mediji), te na taj način omogućavaju transparentnost i dijalog. Iz navedenog se zaključuje da je formulisanje propisa proces koji reproduciraju organi uprave države, a rezultira produktom koji implementiraju ne samo organi uprave, već i individue i druge organizacije. Donošenje propisa predstavlja čin odlučivanja, i kao takav je karakteriziran pitanjem „moći“ koja proizilazi iz utvrđene nadležnosti. Zbog uključenosti brojnih aktera, proceduralne zahtjevnosti u Bosni i Hercegovini, i nije baš, tako racionalan proces.

Slijedom naznačenog, kako bi se na pouzdan način predstavila praksa na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, provedeno je istraživanje primjenom normativno-dogmatskog, analitičko-sintetičkog,

³ Članom 2. Jedinstvenih pravila za pripremu popisa u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđeno je šta sve uključuje termin propis, „... a) ustav, b) sporazum (ako je druga strana saglasna), c) zakon, d) poslovnik, e) odluka, f) uputstvo, g) pravilnik, i h) drugi opći pravni akti.“ **Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH”, br. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispravka)

statističkog metoda, naučenih lekcija, panel metoda i ankete kroz učešće u realizaciji projekta u organizaciji GIZ⁴ u okviru Programa “Jačanju javnih institucija u Bosni i Hercegovini- Podrška reformi javne uprave”. Pored otvorenih izvora (internet, oficijalne objave u službenim glasilima) sačinjena je lista pitanja koja su, u saradnji sa određenim nivoima vlasti, omogućila pokazatelje o praksi u Bosni i Hercegovini.

2. Determinante procjene uticaja i evaluacije efektivnosti propisa

Propisi su jedna od bazičnih konstituenzi koja determinira ljudsko ponašanje, predstavljajući instrument za ili protiv konkretne situacije, omogućavajući i protežirajući primjenu prava i dužnosti. Pravo se bazira na pravnim normama i odnosima karakteriziranim sa pravnom snagom, za uređivanje i provođenje pravnih akata, počev od ustava do zakona, pa do podzakonskih propisa. Na nacionalnom nivou individue, izuzimajući situacije zaključivanja ugovora, nemaju pravo kreirati norme, već odlučuju da li će postavljene poštovati ili ne. Državni organi kao i druga pravna lica (kompanije, udruženja, inividue imaju odgovornost za postupanje po zakonu. Prema opservaciji koja proizilazi iz analize Naveed Hussain, pod nazivom Kelsen’s Pure Theory of Law, se navodi “kada se zakoni opisuju kao "naredbe" ili izrazi "volje" zakonodavnog tijela, i kada se pravni poredak kao takav kaže "komanda" ili "volja" države, to se mora shvatiti kao figurativan način govora. Situacija kada vladavina zakona određuje "ljudsko ponašanje" propisuje, predviđa ili propisuje zapravo je prilično slična situaciji kada jedna individua želi da se druga individua ponaša na takav i takav način, i to izražava u obliku naredbe. Jedina je razlika što kada kažemo da je određeno ljudsko ponašanje „propisano“, „predviđeno“ ili „propisano“ pravom zakona, mi koristimo apstrakciju koja eliminira psihološki čin volje izražen naredbom.“⁵ Očito je da uspostavljanje normativnosti ima korelativni odnos sa funkcionisanjem zakonodavnog,

⁴ The German Agency for International Cooperation-Njemačka agencija za međunarodnu saradnju (GIZ) je agencija njemačke savezne vlade, koja djeluje u više od 130 zemalja u svijetu. Više o tome na: <https://www.giz.de/>

⁵ Naveed Hussain, Kelsen’s Pure Theory of Law, str. 6, dostupno na www.academica.edu [08. 06. 2021.]

donošenjem, ali i provođenjem, u jednom dijelu izvršnog organa vlasti, kao i pravosudnog u drugom dijelu u slučajevima nepoštivanja ili neprovođenja normativnog okvira.⁶ Postupanje individualno, ili kolektivno, manifestira sa efektivnošću norme i efikasnošću organa za provođenje zakona, uz doprinos pravosudnog sistema, jer John Lock ističe da su “zakoni sa pravom na žalbu nezavisnim sudijama od esencijalnog značaja za civilizirano društvo i da su društva bez toga još uvijek u «prirodnom stanju»”.⁷ U vezi pravosudnog okvira, bitno je identificirati utvrđeni pravni obim norme, ali i praksu sudskog shvatanja i razumijevanja iste, budući da “za pravne realiste, sudska praksa treba biti shvaćena ne samo u smislu onoga što zakon treba da bude, već i u smislu kako zakon dobiva smisao, funkcionisanje i promjene kroz praksu”.⁸ Eventualno nerazumijevanje normi, implicira potrebu za tumačenjem slova i duha zakona, što je sadržaj koji uključuje i pravničku logiku odnosno argumentaciju koja je dijalektičkog karaktera da uvjeri sud da svojom odlukom uspješno riješi pravni spor. Uočljivo je, *prima facie*, za razliku od matematike ili fizike ili hemije, koji se baziraju na nedvosmislenim i jasnim dokazima, u pravu je vrijednost dokaza i sudskog postupka bazirana i na onome što može biti i drugačije. Stoga je mogućnost žalbe od vitalnog značaja kojom se „održava“ postupak radi dodatne i korektno argumentacije sa cijem rasvjetljavanja događaja i njegovih učesnika. Očito je da redovni i vanredni pravni lijekovi imaju svrhu da se utvrdi istina u odnosu na eventualne rizike demonstracije vještina ili mišljenja subjekata u pravnom postupku, ili procesu u cjelini.

Pravni propisi kao apstraktne smjernice, kroz definicije, procjene i zaključke simetričnom primjenom u neograničenu broju, prostoru i vremenu, trebaju omogućiti pravnu sigurnost. Značaj pravne sigurnosti uticala je da su uspostavljena načela, pravila i metode za pripremu pravnih propisa. Sistematski pristup pripreme uređen je na različitim nivoima vlasti pravilima za izradu pravnih propisa, koja uključuju ili ne metodologiju

⁶ Elaboracija proizilazi iz razmatranja Miodrag Jovanović (2014), Preispitivanje pojma međunarodnog prava – o metodološkim aspektima », Revus [Online], 22 |, str. 127, dostupno na <http://revus.revues.org>, [08. 04. 2021.]

⁷ Peardon Thomas (1952), „Introduction in the Second Treatise of Government by John Lock“, New York, Liberal Arts Press, str. 17.

⁸ Gregory Shaffer, Legal Realism and International Law, University of California, Irvine, str. 2, dostupno na www.ssrn.com. [08. 08. 2021.]

procjene uticaja tokom izrade propisa.⁹ U osnovi, to uključuje transparentan način djelovanja uz konsultacije (međuresorne / institucionalne i konsultacije izvan vladinih institucija). Takav pristup omogućava prezentaciju dokumenta predstavnicima zakonodavne vlasti, ali i zainteresiranim stranama i javnosti u cjelini, na osnovu transparentnosti, jasnoće, logike i argumentacije, radi krajnjeg cilja, usvajanja propisa. Procjena uticaja propisa ili kako se prepoznaje u praksi Evropske unije ili drugih organizacija, Regulatory Impact Assessment ili Regulatory Impact Analysis (RIA) ima veoma važnu osnovu, jer se odražava na efektivnost propisa.

Korijeni nastanka procjene uticaja politika i propisa nalaze se u Sjedinjenim Američkim Državama. Postepeno, praksa apliciranja je zastupljena i u drugim državama, kao i u djelovanju međunarodnih organizacija (Svjetska banka, Evropsku unija, Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj-OECD).¹⁰ Za Evropsku uniju procjena uticaja predstavlja postupak predlagača radi kolekcije „dokaza za ocjenu opravdanosti budućih normativnih i nenormativnih rješenja i kako se ta rješenja mogu najbolje oblikovati za postizanje željenih ciljeva politike.“¹¹ Dogle, procjena uticaja propisa za OECD „predstavlja sistematičan pristup kritičkoj procjeni pozitivnih i negativnih uticaja predloženih i postojećih propisa i neregulativnih/nenormativnih alternativnih rješenja.“¹² Iz navedene terminološke opservacije proizilazi da je procjena uticaja propisa dokument koji se kreira prije uvođenja novog propisa kako bi se procjenio njegov potencijalni uticaj markiranjem vjerovatnosti da će postići ili ne projektirane efekte i efikasnost. Iz navedenih definicija očita je simetričnost u pogledu funkcija procjene uticaja propisa. Različitosti se pojavljuju u

⁹ U praksi se prepoznaju kao nomotehnička pravila.

¹⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj-Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) je međunarodna ekonomska organizacija sa sjedištem u Parizu. Osnovana je 14. 12. 1960. godine kao nasljednik Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju nastale u sklopu Marshallovog plana s ciljem rekonstrukcije evropske privrede poslije Drugog svjetskog rata. OECD je 1995. godine definirao Preporuke za unapređenje kvaliteta državne regulative, koje predstavljaju prve međunarodne standarde regulatornog kvaliteta. OECD je 1995. godine objavio listu pitanja koju treba postaviti u procesu donošenja odluka o propisima.

¹¹ Izvor: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm. [28.06. 2021.]

¹² Više o tome <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

praksi u pogledu obima (vrste) ili frekventnosti apliciranja procjene uticaja propisa, uslijed varijacija u pravnim, zakonodavnim i administrativnim rješenjima.

Pravni propisi predstavljaju javnu akciju, te je sasvim opravdana konstatacija da “mogu proizvesti oboje „dobro“ i „loše“, te...promovirati ekonomsku i socijalnu zaštitu i dovesti do značajnih ekonomskih i društvenih troškova.”¹³ Kako bi se osigurala efikasnost regulatorne aktivnosti, bitno je sagledati i procijeniti kako će se predloženi propis pravilno primijeniti, i time podstaći sposobnost interesnih strana da isti poštuju, i (li) podržavaju. Pripremom dokumenta procjene uticaja propisa doprinosi se povećanju kredibiliteta regulatornih odgovora nadležnog nivoa vlasti, jer se podstiče transparentnost odluka i njihova racionalna opravdanost, uz izgradnju povjerenja javnosti u institucije vlasti u cjelini.

Procjena uticaja propisa, kao integralni instrument za oblikovanje javne politike, predstavlja istraživački postupak i uključuje sintezu različitih metoda radi analize kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja. Pripremom dokumenta procjene uticaja kreira se forma za predstavljanje dostupnih informacija o mogućim efektima regulatornih mjera u smislu troškova i koristi. Značaj i neophodnost pripreme dokumenta procjene uticaja propisa, kao sastavnog dijela propisa je kao što latinska poslovice kaže „*Theoria sine praxi, sicut rota sine axi*-Teorija bez prakse, kao točak bez osovine.“ Kao i u upravnom postupku, rješenje/zaključak bez obrazloženja, kao i presuda suda bez obrazloženja. Iz navedenog se multiplicira vrijednost korelativnosti propisa i procjene uticaja propisa, jer se sistemski preispituje problemska situacija i rasvjetljava kreiranje politike o važnom nizu detalja koje treba uzeti u obzir pri izradi i realizaciji propisa.

Procjena uticaja propisa je zastupljenija u bogatim zemljama, koje kontinuirano nadopunjuju postojeće regulatorne okvire kako bi unaprijedile funkcionalnost i transparentnost organa vlasti. To se omogućava aplikacijom koncepta New Public Management/Novog Javnog

¹³ Colin Kirkpatrick, David Parker and Yin-Fang Zhang (2003), Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice and recommendations for further development, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester UK and School of Management Cranfield University Cranfield UK, str.7

Upravljanja,¹⁴ koji je zastupljen u državama evroatlanskog obuhvata. Isti uključuje elemente: provedenu privatizaciju, menadžment putem rezultata, strateško planiranje, orijentacija na građane, te praksu dobrog upravljanja što je bitna odlika vladavine prava. Efikasnost i efektivnost javnog sektora primarni je pristup New Public Management,¹⁵ što implicira transformaciju tradicionalnog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentiran oblik javnog menadžmenta.

Prethodna elaboracija daje osnovu da procjena uticaja propisa ima multidisciplinarni karakter, jer uključuje informativnu, usmjeravajuću i koordinirajuću funkciju, što sve kumulativo doprinosi svrsihodnosti regulativne funkcije samog propisa. Indirektno, time i dokument procjena uticaja zaprima karakter i kapacitet regulativne funkcije.

Informativna funkcija procjene uticaja propisa se manifestuje na način da dokument sublimira podatke koji se predstavljaju sumarno uz propis. Procjena uticaja je alat za informisanje javnosti o odlukama, jer dostupnost informacija u procesu donošenja propisa doprinosi argumentovanom i racionalnom pristupu prilikom kreiranja propisa.

Usmjeravajuća funkcija procjene uticaja propisa manifestuje se predviđanjem akcija i postupaka u provođenju propisa, i time, procjena uticaja omogućava kapacitiranost u implementaciji u pogledu prijedloga za zdravlje, socijalnu i ekonomsku situaciju prije nego što se propis usvoji i stupi u impelmentaciju.

¹⁴ Novo javno upravljanje ili NPM pristup je koncept koji nastoji izgraditi administraciju/javnu upravu na bazi primjene fleksibilnosti, transparentnosti, minimalne vlade, debirokratizacije, decentralizacije, tržišne orijentacije javnih usluga i privatizacije.

Izvor: <https://schoolofpoliticalscience.com/new-public-management> [19.08. 2021.]

¹⁵ Postoji više akademskih objašnjenja šta je i šta obuhvata New Public Management (NPM). Za potrebe ovog rada navodi se pristup Hood koji je još 1991. godine sublimirao sedam temeljnih manifestacija reformi koje implicira NPM-a, i to: (a) „praktično“ profesionalno upravljanje, (b) eksplicitni standardi i mjere uspješnosti, (c) veći naglasak na kontrolama baziranim na rezultatima (budući da su rezultati važniji od procesa), (d) raščlanjivanje jedinica u javnom sektoru, (e) veća konkurencija unutar samog javnog sektora, (f) više prakse upravljanja u privatnom sektoru (uključujući "fleksibilne" upravljanje ljudskim resursima) i (g) težnja za efikasnošću i „uraditi više s manje“. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. Upravo, na tim osnovama baziraju se političke i društvene vrijednosti koje naglašavaju efektivnost i produktivnost, više od tradicionalnih shvaćanja demokratske odgovornosti i odgovarajućeg postupka.

Budući da je procjena uticaja strukturirani postupak razmatranja implikacija predloženih radnji na ljude i njihovo okruženje, postoji potreba i koordinacije brojnih aktera kako bi se modificiralo njihovo djelovanje u implementaciji propisa, ili čak, ako je potrebno, odustajanje od prijedlog propisa. Prakticira se na svim nivoima odlučivanja, i uključuje mogućnosti javnog-privatnog partnerstva.

Kako bi se manifestovala i prezentovala multifunkcionalnost procjene uticaja bitno je istaći i ključne prepreke odnosno pretpostavke za apliciranje tog koncepta. Prije svega, kompetentan i kontinuirano osposobljen personal u okviru organa uprave i javnih tijela za istraživački postupak. To implicira potreban razvoj vještina unutar organa uprave, uključujući vrjednovanja troškova, koristi, predstavljanje kvalitativnih efekata na objektivnim, a ne subjektivnim evaluacijama. Bitno je procjenu mjerljivih finansijskih troškova i koristi posmatrati sa svih, ili što moguće većeg broja, aspekata, a ne samo na najjeftiniji način postizanja regulatornog ishoda. Budući da procjena uticaja zahtjeva širok spektar konsultacija to implicira partnerstvo sa relevantnim akterima. Kohabitacija, u procesu konsultacija zahtjeva i međusobno informisanje i razmjenu stajališta o svim aspektima, a ne samo da se pokrivaju stavovi najjače interesne strane.

Nerijetko, procjena uticaja se predstavlja i kao deklarativna forma, pa i za političke svrsishodnosti pozicije ili opozicije, ili kao administrativni teret, što je netačno, jer sve prethodno rečeno i što obuhvata ovaj rad potkrepljuje funkcionalnost i opravdanost apliciranja procjene uticaja propisa. Procjena uticaja se mora zastupati u cijelom društvu, a ne samo u upravi, te će na toj osnovi postati jedna od karakteristika donošenja regulatornih normi.

Kada je u pitanju obim i period pripreme procjene uticaja propisa, a koji opredjeljuju kategorizaciju vrsta/tipa procjene, u praksi se susreću slijedeći nazivi: početna, skraćena ili prethodna,¹⁶ te proširena, puna i

¹⁶ Načelno, provodi se za sve propise koji se namjeravaju predložiti u planu normativno-pravnih aktivnosti organa izvršne vlasti, kao sastavni dio godišnjeg programa rada institucije. Sadrži samo osnovne informacije o propisu koji će biti eventualno predmetom sveobuhvatne ili pune procjene uticaja propisa.

sveobuhvatna.¹⁷ S obzirom na period njihove pripreme sve se one mogu svrstati pod zajednički naziv *ex-ante*, jer se provode prilikom razmatranja problemske situacije i kreiranja najcjelishodnijeg rješenja. Korijeni naziva su latinski, što znači prije događaja, odnosno da se analiza mjera i aktivnost koja prethodi nečemu drugom, u ovom pogledu zakonodavnoj aktivnosti. Vrsta i obim procjene uticaja propisa ovisi od značaja, obima i time implikacija propisa. Prilikom pripreme procjene uticaja, posebno pune ili sveobuhvatne, uključuje se i osnova evaluacijskog okvira, što je u biti *ex-post* procjena uticaja propisa. *Ex-post* procjena uticaja je evaluacija efektivnosti propisa koji je se implementira određeni vremenski period, radi ocjene benefita ili nedostataka za ekonomiju, društvo, ekologiju i drugo. Naziv proizilazi iz latinskog jezika, što u prevodu predstavlja naknadno razmatranje-procjenjivanje. Evaluacija je prema svom obuhvatu i ciljevima „ proces, obično sistematičan i objektivan koliko je to moguće kojim se određuje vrijednost ili značaj aktivnosti, politike ili programa, planirane intervencije, intervencije u toku ili završene intervencije.“¹⁸ Evaluacija efektivnosti propisa karakteristična je po tome što obuhvata mjere i aktivnosti koje su planirane, intervencije koje su u toku, a jednim dijelom mogu biti i završene. To proizilazi iz pristupa da se *ex-post* procjena provodi kada se propis usvoji, pa se nakon određenog vremena, najmanje 5 godina, provjerava njegova efektivnost i funkcionalnost, sa ciljem eventualne korekcije ili dopune. U tom kontekstu, *ex-post* evaluacija elaborira iskorištenost resursa, efekat, svrsishodnost i funkcionalnost propisa i prati elemente *ex-ante* procjene uticaja pune ili sveobuhvatne. To znači, kada se prilikom izrade i praćenja implementacije pojedinog već usvojenog propisa radi takva vrsta procjena, da se naknadno radi i evaluacija efektivnosti, odnosno *ex post* procjene uticaja propisa.

Iz prethodne elaboracije može se konstatovati da je sa pripremom procjene uticaja regulatorni proces transparentniji i odgovorniji, jer pruža osnovu i omogućava način da se predstavi obuhvat propisa i procjene njegove implikacije. Apliciranje koncepta procjene uticaja može zahtijevati kulturnu promjenu unutar cjelokupnog društva, jer uključuje otvorenije kreiranje propisa i njihove implementacije, kao dio šireg procesa

¹⁷ Sveobuhvatna ili puna je detaljna procjena uticaja koja uključuje istraživanje i analize uticaja, pri čemu se sagledavaju fiskalni, ekonomske, socijalni ili okolišni uticaji propisa.

¹⁸ Linda G.Mora Imas/Ray C.Rist (2009), Put do rezultata-dizajniranje i provođenje efektivnih razvojnih evaluacija, Svjetska banka za BiH izdanje Štamparija Fojnica, str.8.

reformu upravljanja. Takav karakter proizilazi iz obima i funkcija procjene uticaja propisa, budući da se kroz isti identificiraju mogući budžetski troškovi, ekonomski aspekti, socijalni interesi i benefiti, kao i raspodjela troškova i koristi na različitim nivoima vlasti, raspodjela troškova i benefita za stanovništvo, te procjena mogućih problema vezanih za provođenje, ili mogućih nedostataka, kontradikcija, nejasnoća i propusta u regulativi.

3. Pravni okvir i dostignuća procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini

Manifestacije konteksta procesa evropskih integracija se manifestirala i na pripreme propisa, kao dio sveukupnog unapređenja upravljanja javnim sektorom u Bosni i Hercegovini. Unapređenje sistema regulativnih formi proizilazi iz člana 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,¹⁹ gdje je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Evropske unije, kao i njegovog efikasnog provođenja, uključujući apliciranje i procjenu uticaja propisa.

3.1. Pravni okvir i praksa na nivou institucija Bosne i Hercegovine

Na nivou Bosne i Hercegovine konkretan korak poduzet je 2016. godine. Ministarstvo pravde BiH je pripremilo analizu o uspostavljanju sistema procjene uticaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. U veoma iscrpnoj analizi autori su procijenili stanje, izazove i potrebne korake u pogledu uspostavljanja okvira i provedbe procjene uticaja propisa. Izmjenama Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH 2017. godine utvrđena je osnova za procjenu uticaja propisa provođenjem obavezne skraćene procjene, i po potrebi, sveobuhvatne procjene uticaja propisa za koji se procijeni da će imati uticaj ili u ekonomskom, socijalnom ili na ekološki aspekt. Izuzetno, u skladu sa

¹⁹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske Zajednice i njenih zemalja članica i Bosne i Hercegovine zaključen je 16. juni 2008.

zaključkom Vijeća ministara, Predsjedništva BiH ili Parlamentarne skupštine BiH, provodi se sveobuhvatna procjena uticaja i za propise koji nisu sadržani u godišnjem planu normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara BiH. Za propise za koje je utvrđena potreba provođenja sveobuhvatne procjene uticaja propisa primjenjuju se obrazac broj 2 Izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja i podnosi uz prednacrt, nacrt ili prijedlog propisa nadležnom organu vlasti. Kao polazište u postupku provođenja sveobuhvatne procjene uticaja koristi se obrazac broj 1. o provedenoj prethodnoj procjeni uticaja gdje predlagač propisa provodi minimalnu procjenu fiskalnih, ekonomskih i socijalnih uticaja.

Provođenja procjene uticaja je obaveza svakog predlagača propisa. Procjena uticaja je interdisciplinarnan postupak, te je potrebna zastupljenost stručnjaka različitih profila u radu radne grupe, uključujući predstavnike nevladinog sektora, akademske zajednice i istaknute stručnjake, a po potrebi i predstavnike međunarodnih organizacija. Tako je kroz implementaciju Projekta GIZ-a br. 16.2173.9-002.00 u koordinaciji s Uredom koordinatora i ključnim institucijama pružena podrška u izradi procjene uticaja propisa.²⁰ Implementacijom Projekta su pripremljene dvije sveobuhvatne procjene i predate nadležnim ministarstvima na daljnji postupak. Metodologija pripreme, u skladu sa utvrđenim formalno-pravnim okvirom, obuhvatala je ključne analitičke korake u procjeni uticaja, utvrđivanje polazne osnove, opisivanje trenutnog stanja i definisanje problema. Istraživanje je impliciralo provođenje analize značajnog broja propisa, izvora, informacije i podataka u oblasti civilne avijacije, i u carinskoj politici. Značajan sadržaj je i identifikacija osnovnih interesnih grupa, pa su za Zakon o sigurnosnim istragama u civilnoj avijaciji obavljene konsultacije s predstavnicima organa uprave, aerodromima u BiH, školama letenja, udruženjima i stručnjacima. Pripremljen je i distribuiran upitnik za sagledavanje mišljenja i prijedloga o situaciji sa Zakonom o carinskoj politici BiH, te su provedene konsultacije s organima uprave, Vanjskotrgovinskom komorom, privrednim subjektima i stručnjacima. Naredni korak je bilo predstavljanje mogućih opcija za razrješavanje predstavljene problemske situacije, uz preliminarne procjene svake od opcija. Urađena je analiza predloženog

²⁰ Autor je bio angažovan kao ekspert u realizaciji Projekta.

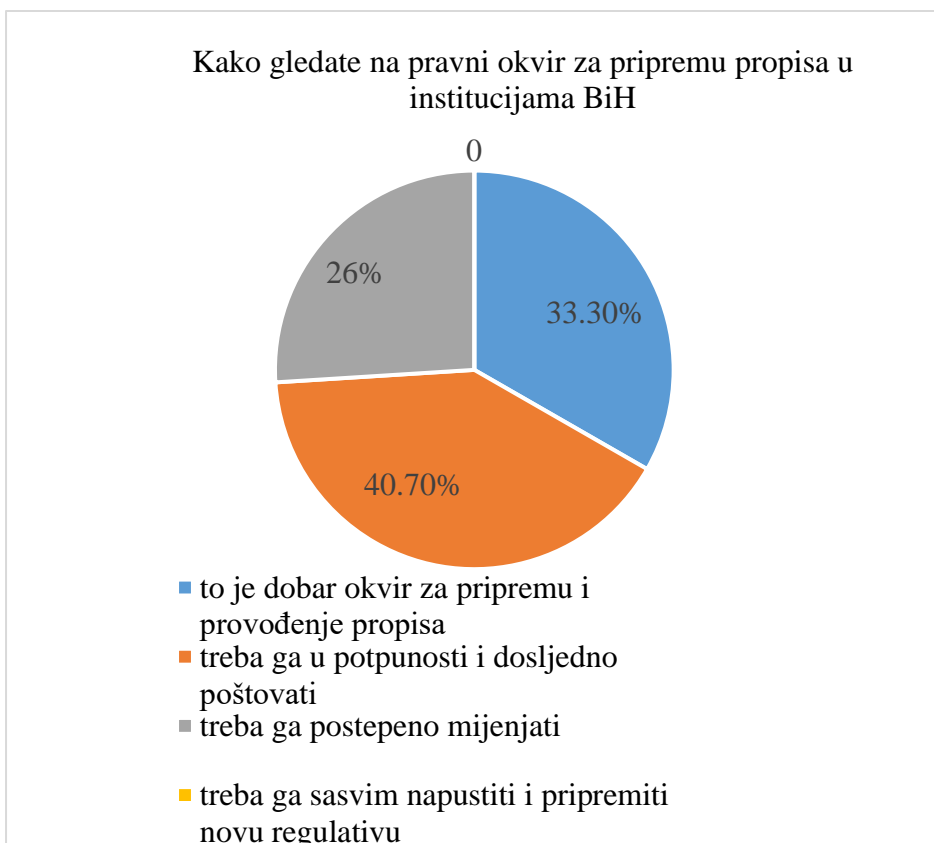
rješenja kao dio sadržaja obrazaca: 2a-Procjena fiskalnog utjecaja; 2b-Procjena ekonomskog utjecaja; Obrazac 2c-Procjena socijalnog utjecaja i Obrazac 2d-Procjena utjecaja na okoliš. Simetrična metodologija je zastupljena na razradi procjene uticaja mogućih rješenja za Zakon o carinskoj politici BiH, te je urađena analiza predloženih rješenja, i na kraju su popunjeni propisani obrazci koji su prethodno navedeni.

Jedan od ključnih elemenata sveobuhvatne procjene uticaja je uspostavljanje elemenata okvira za praćenje, izvještavanje i ocjenu. Implementacija, monitoring i evaluacija je proces, i isti predstavlja obavezu nosilaca plana za pripremu propisa, te izvršilaca postavljenih ciljeva i planiranih zadataka. Okvirni kalendar implementacije može biti predstavljen u listi aktivnosti. Vremenski okvir za poduzimanje navedenih mjera je imperativ, jer pravovremeno donesene mjere i preduzete aktivnosti su pretpostavka za ispunjenje postavljenih ciljeva i zadataka propisa. S obzirom na složenost usvajanja i implementacije različitih aktivnosti u vezi propisa, te dosadašnja empirijska dostignuća, preporučuje se primjena tehnika mrežnog planiranja, CPM -Critica Path method, PERT Project Evaluation and Review Technique. Identificirane aktivnosti se procjenjuju njihovim vjerovatnim odvijanjem i vremenski trajanjem na način kalkulacije ranog (optimističkog) početka svake od identificiranih aktivnosti, kao i kasnog (manje optimističkog) završetka pojedinačne aktivnosti. Kalkulacija uključuje opciju procjene srednjeg puta, kao realističnu procjenu početka i završetka aktivnosti. Na osnovu liste aktivnosti može se pripremiti *Network Dijagram*, radi praćenja procesa realizacije aktivnosti i pri tom definisati dan „D“ za nultu aktivnost početka realizacije planskog okvira za razmatranje, donošenje i početnu implementaciju propisa. Procjena i upravljanje rizicima vezanim za trajanje pojedinih aktivnosti i ukupnog procesa implementacije propisa uključuje i vremensku dimenziju. To omogućava sagledavanje i realizaciju aktivnosti koje impliciraju i završetak pojedinih faza i cijelog projekta u zadanim rokovima. Upravo, okvir sa listom aktivnosti i *Network Dijagram* omogućavaju identifikaciju rizika, neizvjesnosti i prepreka radi procjene i praćenje rizika i podizimanje mjera i aktivnosti na reduciranju/eliminiranju njihovog uticaja.

Proces implementacije provodi se sekvencijalno, te se u tom kontekstu priprema okvir u skladu sa članovima od 23. do 29. Jedinstvenih pravila za pripremu propisa u institucijama BiH.

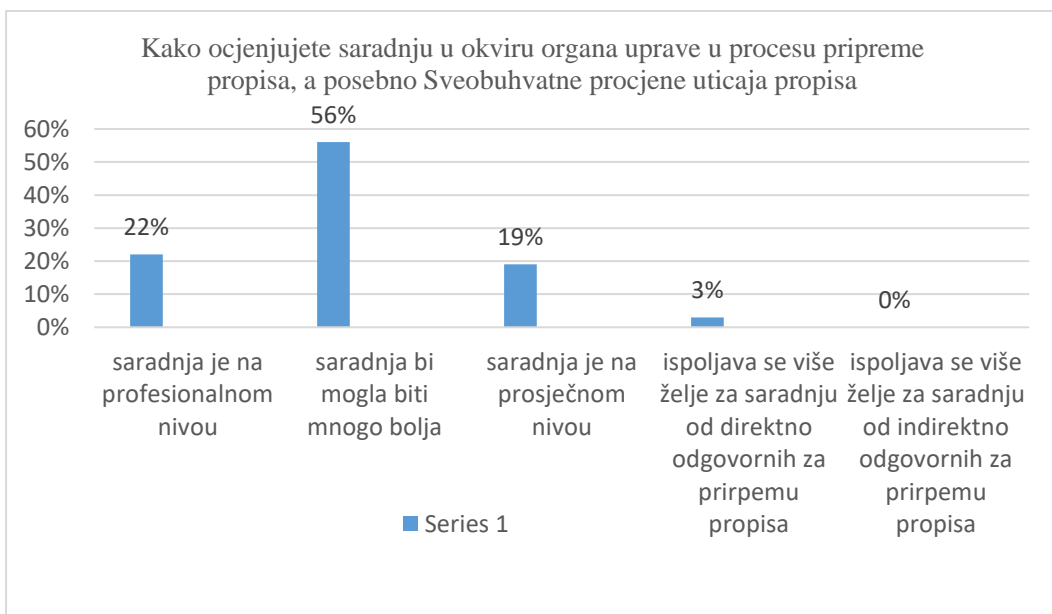
Bitan segment provođenja procesa procjene uticaja propisa jeste obuka za zaposlenike koji rade na poslovima u vezi propisa. Pобоljšanje znanja i vještina za aplikaciju metodologije pripreme procjene uticaja propisa je naročito potrebno višem menadžmentu. Realizacija projekta iskorištena je za istraživanje stavova državnih službenika u pogledu okvira i metodologije. Stajališta o pravnom okviru su predstavljena na grafikonu 1. Na pitanje „*Kako gledate na pravni okvir za pripremu propisa u institucijama BiH*“, uvažavajući sumu stavova ispitanika, proizilazi da isti pruža osnovu, ali je izazov u potpunoj i dosljednoj primjeni. Očito je to odraz subjektivnog djelovanja onih koji to provode, uz odsustvo nadzora i potom valoriziranja prema rezultatima rada. Važno je istaći da nije bilo stava da isti treba mijenjati sa drugim, jer u biti je proces doveden do funkcionalne osnove koja treba veću kompetentnost personala u njegovom provođenju.

Primjenjivost normi koje definiraju procjenu uticaja propisa je zahtjevan sadržaj. U poređenju s entitetima, ali i drugim zemljama, na nivou Bosne i Hercegovine je znatno zahtjevniji. Pohvalno je što je na nivou BiH uspostavljen vrlo jedinstven obrazac za pripremu procjene regulatornog efekta propisa, ali treba istaći da isti ima i svojih nedosljednosti koje će biti posebno predstavljene.



Grafikon 1. Stavovi u vezi pravnog okvira za pripremu propisa u institucijama BiH

Proces pripreme sveobuhvatne procjene uticaja je kompleksan sadržaj, što implicira timski rad, te je u tom kontekstu saradnja neminovna i predstavlja ključni metod u radu. Na potrebu saradnje su se osvrnuli i državni službenici u odgovoru na pitanje predstavljeno u grafikon 2., stavom da bi „ saradnja mogla biti bolja“. Interpretacijom takvog stava može se konstatovati da je saradnja u praksi nedostatna, i da ta stajališta impliciraju potrebu daljnje analize faktora koji utiču na te stavove državnih službenika. Svakako da je potrebna i saradnja među institucijama u vezi s procjenom uticaja propisa, u vidu raznih foruma i radnih sastanaka na kojima će se dijeliti primjeri pozitivnih iskustava.



Grafikon 2. Stavovi o saradnji u procesu pripreme uticaja propisa

Na nivou Bosne i Hercegovine u prethodnom periodu od početka primjene Metodologije za procjenu uticaja propisa, prema dostupnim pokazateljima, urađena je sveobuhvatna procjena uticaja na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama,²¹ i dvije procjene koje su pripremljene na Zakon o sigurnosnim istragama u civilnoj avijaciji i Zakon o carinskoj politici BiH. Njihova priprema bila je u okviru projekata ekspertske podrške institucijama Bosne i Hercegovine. Ukoliko će broj pripremljenih procjena ostati na tom broju, koje su omogućili projekti, onda to nije unapređenje u procjeni efektivnosti propisa. Stoga je

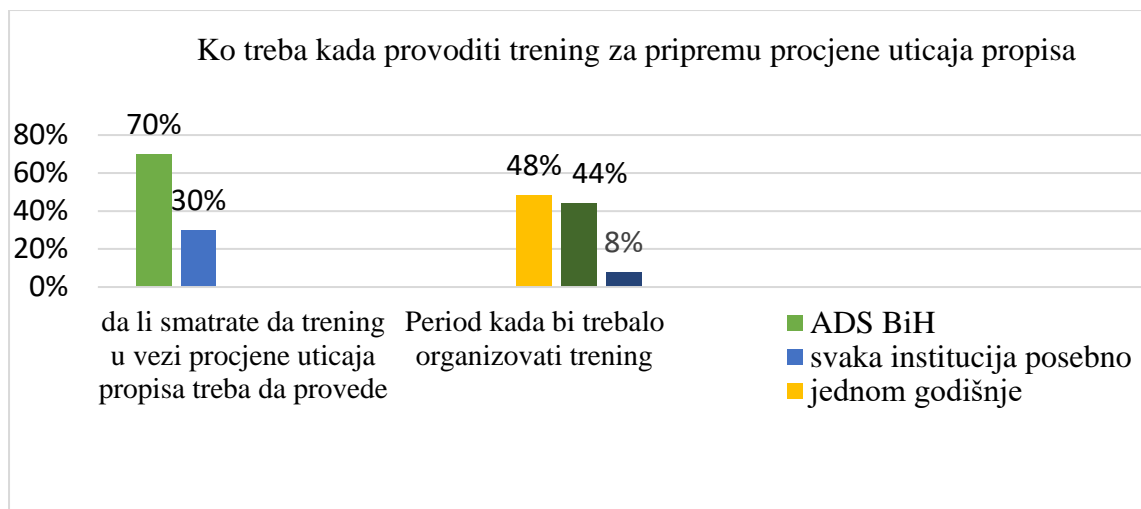
²¹ Bez pretenzija da se detaljno analizira sadržaj sveobuhvatne procjene uticaja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama otvoreno je pitanje njene usklađenosti sa definiranim okvirom i obrazcima. U sadržaju je navedena više od tri opcije za rješavanje problemske situacije kojima nedostaje preliminarna procjena u skladu sa očekivanim učincima prema Metodologiji za procjenu uticaja. I predložene opcije, u odnosu na ciljeve su diskutabilne. Obrazloženje ne prati propis ukoliko je urađena sveobuhvatna procjena uticaja propisa, što u predmetnom materijalu jeste slučaj. U sveobuhvatnoj procjeni predmetnog Zakona izostavljeni su elementi procjene rizika, upravljanja rizicima, okvir za implementaciju i monitoring, te utvrđeni obrazci o procjeni fiskalnog ekonomskog, društvenog i ekološkog uticaja. Navedeni elementi, ali i drugi koji su nisu naznačeni, odgovornost su kontrolnog tijela u odgovorima na obrazcu 3. Mišljenje o proceduralnim aspektima sveobuhvatne procjene uticaja propisa.

važno naglasiti potrebu apliciranja tog koncepta, kako onih koji to primjenjuju u praksi, tako i onih koji donose propise, ili konzumente ili javnosti u cjelini za vrjednosnu funkciju procjene uticaja propisa. Kroz pripremu te dvije procjene uticaja utvrđene su nejasnoće kojim je zajednički imenitelj mogućnosti za pojednostavljenje metodološkog okvira. Radi ilustracije, nelogično je definirati operativne ciljeve i za iste identificirati tri moguće opcije za svaki operativni cilj. (člana 11. "U svrhu postizanja operativnih ciljeva moraju se utvrditi tri moguća rješenja ..." Funkcionalnost ovih mogućih rješenja prepoznata je u sljedećem odjeljku. Obrazac 3 s popisom pitanja zahtijeva tri moguća rješenja rješenja koja se identificiraju za svaki operativni cilj. Međutim, prema članu 10. stav (1) (a), jasno je da operativni ciljevi kumulativno i direktno vode postizanju određenog cilja unutar kojeg su utvrđeni. Obrazac 3, kontrolni popis pitanja definira, između ostalog, pitanje „postoje tri moguća rješenja za svaki operativni cilj. Dalje stoji:„, provedena je procjena uticaja mogućih rješenja u: fiskalnom, ekonomskom, socijalnom, okolišnom i održivom razvoju. Nelogično je i neprovedivo za funkciju operativnog cilja, što je konkretna i direktna aktivnost koja kumulativno s ostalim operativnim ciljevima unutar određenog posebnog cilja omogućava postizanje općeg cilja.

Prema članu 19. (Procjena rizika, nesigurnosti i prepreka), je utvrđeno da se u procesu procjene uticaja mogućih rješenja iz člana 12. do 16. Aneksa 1. Metodologije prilikom izrade propisa, procjene pratećih rizika, neizvjesnosti i prepreka provodi analiza provođenja mogućih rješenja, uz utvrđivanje prijedloga za njihovo prevladavanje. Za razliku od ostalih sadržaja, ovaj dio nije detaljnije objašnjen kako i na koji način se provodi. Obrazac 2, izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj sprocjeni uticaja, to i ne sadrži. Nadalje, član 23. navodi elemente za praćenje, izvještavanje i ocjenu, ali Obrazac 2. uključuje okvir s drugim sadržajem koji podrazumijeva druge elemente, a njihovo popunjavanje, bez obzira na kompleksnost, je kratko objašnjeno u fusnotama. Posebno je potrebno obratiti pažnju formi obrazaca 2a fiskalni, 2b ekonomski, 2c, socijalni i 2d okoliš, koji predstavljaju formatirani i ključni dio sveobuhvatne procjene, jer su izuzetno zahtjevni i opsežni. Obuhvat postavljenih pitanja implicira tačne pokazatelje, što je izuzetno važno u cjelokupnom kontekstu procjene uticaja propisa. Pojedina se pitanja ponavljaju u ekonomskoj, pa opet u socijalnoj ili socijalnoj i ekološkoj procjeni. Format obrasca s rasporedom

redova ili stupaca raspoređenih na obrascu A4 papira jednostavno se proširuje, a neki odgovori predstavljeni uspravno, u uskom obimu prostiru se dugo, zbog nedostatka prostora za predstavljanje svih potrebnih parametara. Stoga, nalazi provedenog istraživanja, obim obrazaca 2a, 2b, 2c i 2d obuhvaćaju više od oko 70% sveobuhvatne procjene uticaja propisa. Pored navedenog, obrazac 2a može biti praktičniji u obliku kao Dokument okvirni budžeta-DOB koji je primjenjuje u institucijama BiH. Nadalje, obrazac 2a Procjene fiskalnog uticaja u dijelu koji predstavlja broj zaposlenih i projekcije za slijedeće dvije godine implicira unaprijed spolnu strukturu koja podrazumijeva opredijeljenost da se upošljavaju muškarac ili žena, što jeste futuristička projekcija, ali i diskriminacija u najavi, jer se preferira prijem određenog spola, što je u suprotnosti sa zakonskim okvirom, Zakona o zabrani diskriminacije ili Zakona o ravnopravnosti spolova.

Kontinuitet osposobljavanja državnih službenika za pripremu procjene uticaja propisa je neophodnost, uz primjenu seta dokumenata koji definiraju metodologiju pripreme i usvajanja (Jedinstvena pravila, Pravila za konsultacije). Obuka je imperativ, uz praktične forme, kako određene odredbe pravila treba primjeniti. Na to upućuju i stavovi državnih službenika u odgovoru na pitanje predstavljeno na grafikonu 3.



Grafikon 3. Stavovi o treningu za pripremu procjene uticaja propisa

Prema pokazateljima iz grafikona 3., većina respondenata smatra da bi to trebala organizirati Agencija za državnu službu, dok se stavovi dijele oko toga da li jednom godišnje ili svaka tri mjeseca. Iako su posljednjih godina uloženi mnogi naponi međunarodnih institucija, vremena i novca, još uvijek postoji potreba za kontinuiranom edukacijom što većeg broja državnih službenika s ciljem kvalitetnog postupka izrade procjene uticaja propisa. Dostatnost kompetentnog personala u organima uprava sa odgovarajućim znanjem i vještinama za provođenje istraživanja u procesu pripreme uticaja propisa je izazov i potreba. Uostalom, to identificira i Godišnji plan zakonodavnih aktivnosti Vijeća ministara BiH za 2021. godinu, koji uključuje propise za koje je potrebno provesti sveobuhvatnu procjenu uticaja. Zakon o carinskoj politici BiH ima već pripremljenu procjenu, uz redigovanje vremenske dinamike okvira za implementaciju i praćenje provođenja Zakona. U Pregledu su: Zakon o javnim nabavkama,²² Zakon o informacionoj sigurnosti, sigurnosti mrežnih i informacionih sistema, Zakon o pomorskoj plovidbi, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH, Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima (potrebna 3 mjeseca za pripremu uticaja, nakon izrade teksta Zakona), Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Zakon o sprečavanju sukoba interesa BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću i Zakon o sudovima BiH. Zanimljivo je da se u pregledu nalazi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Konkurencijskog vijeća BiH, što je nelogično i pretpostaviti je to kao odraz nepućenosti o pokazateljima koji su indikatori za takvu vrstu procjene. Nadalje u planski okvir su uključene i odluke o: usvajanju trogodišnjeg programa za primjenu Multilateralnog sporazuma o uspostavljanju zajedničke evropske zrakoplovne i oblasti u Bosni i Hercegovini za 2021-2023; kvalitetu tečnih naftnih derivata.

U pregledu planiranih međunarodnih ugovora koji se planiraju zaključiti nije inicirana osnova za pripremu sveobuhvatne procjene uticaja nijednog međunarodnog sporazuma. Iako su entiteti i niži nivoi vlasti nosioci obaveze iz većine finansijskih sporazuma, svrsihodno je da se investicijski sporazumi (izgradnja koridora Vc ili remont i modernizaciju željezničke pruge), uključi širi kontekst manifestacije zaduženja i potencijalne eventualne implikacije za oblasti uz procjenu uticaja propisa.

²² Nejasno da li je u pitanju novi Zakon o javnim nabavkama ili je to zakon koji je već u proceduri nakon razmatranja od strane Vijeća ministara BiH.

Iz navedenog uvida u Godišni plan zakonodavnih aktivnosti Vijeća ministara BiH za 2021. godine proizilazi da je identificirano deset zakona za koja je nepohodno uraditi sveobuhvatnu procjenu uticaja, jedan pravilnik i dvije odluke. U komparaciji sa 2020. godine uočljivo je da je, prema programu rada 66 institucija, bilo planirano devetnaest zakona i tri pravilnika, što je sadržaj koji treba biti predmet posebne analize, i neophodnog znanja o karakteru, obimu i funkcijama procjene uticaja propisa. Ipak, iskustvo od 2017. godine sa implementacijom metodologije za procjenu uticajaj propisa na nivou Bosne i Hercegovine pokazuje da organi uprave provođenje procjene uticaja svode na formalnost, te je praksa da se konstatuje u obrascu „nema uticaja”, ili da se uključuju u programu rada propisi, a da se pri tome navode kratki rokovi u pripremi propisa, što se u konačnici ponavlja iz godine u godinu u planu zakonodavnih aktivnosti.

3.2.Pravni okvir i praksa u entitetu Federacija BiH

Pravila i metode za pripremu propisa na nivou Federacije BiH definisana su Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine.²³ Sa ciljem da se uspostave potrebni mehanizmi za postizanje većeg standarda kvaliteta donesenih propisa, te da postupak izrade i procjene propisa bude detaljnije opisan donesena je Uredba o postupku procjene uticaja propisa.²⁴ Na nivou Federacije BiH, organi uprave u pripremi Programa rada Vlade FBiH dužni su identificirati propis koji implicira sveobuhvatnu procjenu uticaja, u okviru Plana normativnih aktivnosti. U tom dijelu Programa rada Vlade FBiH, neophodno je precizirati i planirani rok za pripremu, da li je potrebno usklađivanje sa pravnim naslijeđem EU, te razloge za donošenje.

²³ „Službene novine Federacije BiH“, broj 71/14

²⁴ „Službene novine Federacije BiH“, broj 55/14. U Federaciji BiH procjena uticaja je, osim Uredbom koju je donijela Vlada Federacije BiH, propisana i Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH koja je donio Parlament Federacije BiH. Uočljiva je diferencijacija da je Uredba propisala dvije vrste procjene uticaja, skraćenu i sveobuhvatnu, dok Pravila jednu vrstu procjene uticaja, bez obzira na značaj i vrstu propisa koji se razmatra.

U periodu važenja Uredbe 2015. godine urađene su sveobuhvatne procjene uticaja propisa na: Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine; Zakon o organskoj proizvodnji; Nacrt Zakona o veterinarsko-medicinskim proizvodima i Zakon o turističkim zajednicama Federacije Bosne i Hercegovine. Produktivniji rad je bio tokom 2016. godine, pripremljene su sveobuhvatne procjena uticaja propisa na slijedeće zakone: Prednacrt zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima; Nacrt zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju; Prednacrt zakona o šumama; Prednacrt zakona o veterinarsko-medicinskim proizvodima; Prednacrt zakona o bankama; i Nacrt zakona o osiguranju. Propisi u formi prednacrt, nacrt ili prijedloga sa sveobuhvatnom procjene uticaja propisa razmatrani su na sjednicama Vlade FBiH, ali većina od njih još uvijek nije usvojena od strane Parlamenta FBiH (Zakon o šumama). U 2017. godini urađena je sveobuhvatna procjena uticaja propisa na Nacrt zakona o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok su u 2018. godini urađene sveobuhvatne procjene uticaja propisa na: Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture u Federaciji BiH, Zakon o finansijskoj konsolidaciji javnih zdravstvenih ustanova u FBiH, i Zakona o kontroli i ograničenoj upotrebi duhana, duhanskih i ostalih proizvoda za pušenje. Njihovo usvajanje u Parlamentu Federacije BiH još uvijek nije okončano. Da li su sveobuhvatne procjene identifikovale „sile“ i njihove interes za i protiv predloženih pravnih, nije poznato. Sumarno, u periodu od 4 godine na nivou Federacije BiH pripremljeno je četrnaest sveobuhvatnih procjena uticaja propisa.

Usljed potreba, ulogu kontrolnog organa u pogledu procjene uticaja propisa umjesto Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH preuzeo je Ured Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU.²⁵ Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je 2020. godine donijela novu Uredbu o procjeni uticaja propisa,²⁶ kojom je prethodna prestala da važi. Propisano je provođenje u skraćenom obliku²⁷ i sveobuhvatne procjene uticaja propisa. Za obje vrste procjena kreirani su

²⁵ Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine Federacije BiH“, broj 19/20)

²⁶ „Službene novine Federacije BiH“, broj 67/20.

²⁷ Provodi se u pripremi svih propisa, koji nisu na listi za sveobuhvatnu procjenu, kao i drugih propisa koji nisu dio godišnjeg plana rada Vlade Federacije i za koje obrađivač nije izrazio inicijativu da se uradi sveobuhvatna procjena.

specifični obrasci, a obrađivač po završenoj procjeni na tim obrascima podnosi Vladi Federacije završni izvještaj o provedenoj skraćenoj ili sveobuhvatnoj procjeni uticaja. Te obrasce obrađivač prilaže uz propis koji se dostavlja Vladi na razmatranje ili objavljivanje u "Službenim novinama Federacije BiH". Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine FBiH“, br. 55/14 i 19/20), je predviđala, da nosilac procjene uticaja propisa je obavezan da prilikom provođenja procjene poduzme i radnje, koje se odnose na definisanje mehanizama za praćenje, izvještavanje i evaluaciju. Međutim, Uredba o procjeni uticaja propisa („Službene novine Federacije BiH“, broj 67/20), posebno definiše *ex post* evaluaciju zakona i *ex post* evaluacijski postupak. U periodu provođenja istraživanja za pripremu ovog rada nisu bili dostupni podaci da je vršena evaluacija u predviđenom vremenskom periodu vrijednosti propisa, ukoliko je pripremljena sveobuhvatna procjena uticaja propisa. Također, ne postoje podaci da je vršena bilo kakva evaluacija u određenom vremenskom periodu vrijednosti propisa, ako je provedena skraćena procjena uticaja propisa.

U entitetu Federacija BiH osposobljavanje nosilaca pripreme pravnih propisa je prepoznato kao izuzetno važan sagment za apliciranje metoda procjene uticaja propisa. Stoga je Vlada Federacije BiH Odlukom o provođenju Projekta poboljšanja poslovnog okruženja i jačanja konkurentnosti na nivou Federacije BiH,²⁸ odobrila provođenje projektnih aktivnosti na nivou Federacije BiH u skladu sa Ugovorom o saradnji između Vlade FBiH i Međunarodne finansijske korporacije-International Finance Corporation (IFC) iz Grupacije Svjetske banke. Ovim projektom IFC je, između ostalog, osigurao razvoj programa obuka državnih službenika i edukatora o regulatornoj reformi i primjeni metodologije procjene uticaja propisa, te izradi plana kontinuiranih obuka za državne službenike. Navedenim obukama su prisustvovali državni službenici koji neposredno učestvuju u pripremi zakona i drugih propisa. U okviru obuka koje provodi Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine 2016. godine organizovana je obuka na temu: „Primjena Uredbe o postupku procjene uticaja propisa“ za uposlenike organa uprave u Federaciji BiH. Svrha održavanja obuke je bila unapređenje znanja i vještina u oblasti praktične primjene Uredbe o postupku procjene uticaja

²⁸ („Službene novine Federacije BiH,“ broj 66/12)

propisa. Također, u okviru projekta „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“, 2016. godine je održana radionica na kojoj su polaznici stekli znanje o regulativi procjene uticaja, modelu standardnih troškova i oblicima njegove primjene s aspekta upotrebe u procjeni uticaja.

Kontinuitet osposobljavanja je nastavljen i u okviru projekta „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“, održavanjem obuke za nivo Federacije BiH. U I kvartalu 2017. godine, u sklopu Projekta, održana je radionica na kojoj su prezentirane smjernice za odabir pilot projekta za procjenu uticaja propisa, metodologija za poboljšanje procjene uticaja propisa i redukcije administrativnih prepreka Federacija BiH, te redukcija administrativnih prepreka na nivou Federacije BiH. Zatim su u nastavku 2017. godine, u okviru Projekta, održane su dvije radionice. Pored navedenog, programima obuke Agencije za državnu službu je predviđena obuka državnih službenika koji rade na pripremi propisa. Ilustracije radi, Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine je Strategijom za stručno usavršavanje u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine 2021. - 2027. godine, prepoznala tu potrebu, jer je u Strateškom cilju 5, Prioritet 5.2. „Staviti javnu upravu u službu građana“, predvidjela mjeru 5.2.4. Ubrzati preuzimanje pravnog naslijeđa EU u svim oblastima uz obaveznu procjenu uticaja. Vlada FBiH je navedenu Strategiju usvojila na 257. sjednici, održanoj 25.02.2021. godine.

Ex post procjena uticaja je izazov za sve učesnike u u zakonodavnom procesu, uključujući i same građane. Iako je utvrđena obaveza, evaluacija efektivosti propisa koje je usvojio Parlament Federacije BiH još uvijek nije vršena. Ukoliko se nastoji valorizovati propis, davati ocjene o kredibilitetu i kvalitetu ili o nedostacima onda je nužna evaulacija propisa. Posebno je bitno istaći važnost razumijevanja funkcija procjene uticaja propisa od strane onih koji daju konačan sud o nekom propisu, članova parlamenta. Prema dostupnim informacijama, prilikom provođenja istraživanja za potrebe ovog rada, u dosadašnjem periodu nije bilo nekog strukturiranog oblika upoznavanja i edukacije nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti na nivou Federacije ili kantonima sa benefitima i postupkom *ex ante* ili *ex post* procjene uticaja propisa.

3.2.1. Pravni okvir i praksa u kantonima entiteta Federacije BiH

S obzirom da i kantoni u Federaciji BiH imaju utvrđenu nadležnost za širok spektar pitanja, izvršena je provjera okvira i prakse u pripremi propisa i procjene uticaja u Kantonu Sarajevo i Zeničko-dobojskom kantonu. Pravila i metode za pripremu pravnih propisa u Zeničko-dobojskom kantonu definisana su Jedinistvenim pravilima za izradu pravnih propisa („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj 5/08). Pravila ne propisuju procjenu uticaja propisa, tako da se pri donošenju određenog propisa provodi procjena djelotvornosti od strane predlagača, i to kroz strukturu obrazloženja. Prema članu 59. Jedinistvenih pravila za izradu pravnih propisa u Zeničko-dobojskom kantonu obrazloženje propisa sadrži: a) ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa, b) razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike, c) usklađenost propisa s federalnom zakonodavstvom, d) obrazloženje pravnih rješenja e) provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa, f) obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte zakona, g) opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa. Pravilima je predviđeno da su moguća odstupanja, ako se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje kako je prethodno navedeno. Nadalje, nadležni organ za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača. Iz prethodnog navedenog formalno-pravnog okvira proizilazi da nema pravnog osnova, a time i obaveze organa uprave da aplicira procjenu uticaja propisa, bez obzira da li se tretirala skraćena ili sveobuhvatna procjena uticaja određenog propisa.

U pripremi nacrtu ili prijedloga zakona, uredbe ili drugog propisa predlagač materijala prije dostavljanja Vladi, obavezno usklađuje njihov tekst, odnosno traži mišljenje od: Sekretarijata za zakonodavstvo, u pogledu njihove usklađenosti sa Ustavom, pravnim sistemom i metodološkim jedinstvom u izradi propisa; Ministarstva za pravosuđe i upravu, u pogledu odredaba o sankcijama i odredaba koje se odnose na organizaciju sistema kantonalnih organa uprave, kao i usklađenosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, i drugim pravnim aktima kojima se štite ljudska prava i slobode, i

Ministarstva finansija, u pogledu finansijskih sredstava potrebnih za izvršenje propisa.

Simetrična je osnova, prema Uredbi o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa (Službene novine KS 50/20) u Kantonu Sarajevo, pa samim time i praksa prilikom pripreme propisa koje usvaja Skupština Kantona Sarajevo.

Budući da kantoni nisu utvrdili pravnu normu za pripremu procjene uticaja, samim tim nije vršena obuka nosilaca pripreme pravnih propisa za apliciranje metoda procjene uticaja propisa, niti je bilo nekog oblika upoznavanja i edukacije nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti u kantonima sa benefitima i postupkom procjene uticaja propisa.

3.3.Pravni okvir i praksa u entitetu Republika Srpska

U entitetu Republika Srpska pravni okvir za pripremu pravnih propisa iz njegove nadležnosti su definisana sa: Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske,²⁹ Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa.³⁰ Okvir i metode za pripremu procjenu uticaja propisa iz nadležnosti entiteta Republika Srpska utvrđen je Odlukom o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa.³¹

Apliciranje koncepta procjene uticaja propisa u Republici Srpskoj je započelo pripremom Izvještaja o procjeni uticaja Zakona o banjama na poslovno okruženje 2007. godine. Prema dostupnim podacima može se uočiti da je urađena procjene uticaja na Nacrt zakona o turističkoj naknadi na poslovno okruženje 2009. godine, kao i Informacija o potrebi reforme procesa registracije poslovanja u Republici Srpskoj iz 2012. godine. Bitan iskorak na unapređenju regulativnog okvira je urađen početkom 2013. godine kada je usvojena Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona. Kao što je uočljivo iz naslova Odluke priprema procjene uticaja odnosila se samo na zakone. Tako su prema tom

²⁹ („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/12)

³⁰ („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 123/08 i 73/12)

³¹ („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/19)

pravnom okviru urađeni izvještaja o procjeni uticaja Nacrta zakona o jakim alkoholnim pićima 2014. godine, te Zakona o stečajnom postupku 2015. godine. Slijedom potreba, 2015. godine je donesena nova Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (Službeno glanik RS, broj 56/15). Prema Odluci, obuhvaćeni su slijedeći pravni propisi: uredbe, strategije, odluke, pravilnike, uputstava i drugi opći pravni akti. Odlukom je definisano da apliciranje koncepta „procjene uticaja propisa.“ uključuje logičke korake kojima se vrši analizi potreba za donošenjem novih propisa, odnosno izmjena i dopuna postojećih propisa, pri tome, procjenjujući moguće uticaje na ekonomiju, društvo i životnu sredinu. Nadalje, vrši se i procjena vjerovatnih troškova i koristi primjene propisa, ukoliko je to moguće, te na osnovu analize i ponuđenih opcija ide se za tim da se predstavi najbolja (najoptimalnija) rješenja. Prema Odluci, utvrđene su dvije vrste, puna i skraćena procjena uticaja propisa. Skraćena procjena uticaja se priprema prilikom izrade zakona koji ne predstavljaju sistemsko rješenje u nekoj oblasti, za koje predlagač i Vlada RS-a ne iskazuju interes za izradu pune procjene, uredbi, odluka, pravilnika, uputstava i drugih općih pravnih akata. Skraćena procjena provodi se u formi Obrasca o provođenju skraćenog postupka procjene uticaja u pripremi i izradi nacrta/prijedloga propisa. Kao i pravnom okviru Federacije BiH, metodologija pune procjene u Republici Srpskoj primjenjuje se na zakone sa ciljem unapređenja sistemskih rješenja u pojedinim oblastima. Vlada entiteta je nadležna da definira listu zakona na kojima će se primjenjivati metodologija pune procjene uticaja propisa. Na prijedlog samog obrađivača, ili na vlastitu inicijativu, Vlada može zatražiti da se sprovede puna procjena i na zakone koji nisu sadržani u godišnjem planu rada Vlade RS-a. Nakon završetka procjene obrađivač zakona podnosi Vladi RS-a na usvajanje završni izvještaj o sprovedenom procesu u kojem predstavlja rezultate analize troškova i koristi od primjene novog zakona u praksi. Iz prethodne opservacije uočava se da se puna procjena uticaja radi i u određenoj situaciji koja samo prethodi pripremi pravnog propisa, a usvojeni završni izvještaji su oglašavani na internet adresi Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju. Shodno navednom, objavljeni su izvještaji o provedenom procesu pune procjene uticaja propisa na: Zakon o Agenciji za posredničke, informatičke i finansijske usluge 2016. godine; Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj 2017. godine; te Zakon slobodnim zonama 2018. godine.

Vlada entiteta Republike Srpske je 2019. godine donijela novu Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa,³² koja je slična do tada važećoj iz 2015. godine. Novost je samo u pogledu nadležnosti Ministarstva privrede i preduzetništva. Od početka primjene te Odluke objavljen je Izvještaj o procjeni uticaja propisa u oblasti strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Srpskoj i to 2020. godine. Osposobljavanje personala koji aplicira ili bi trebalo aplicirati koncept procjene uticaja propisa je u nadležnosti Agencije za državnu upravu RS.

Kada je u pitanju evaluacija efektivnosti propisa za koje su pripremane pune procjene uticaja propisa dostupni izvori pokazuje da ista nije vršena. Time se stiče dojam razumijevanja da se donošenjem propisa *apriori* rješava problemska situacija, što je nedovoljno i pogrešno, jer kvalitet ili nedostatak propisa sa takvim pristupom je odraz subjektivne procjene samo onih koji donose i implementiraju propis.

3.4.Pravni okvir i praksa u Brčko distriktu

Brčko distrikt, sa svojim statusom, ima i posebno utvrđene nadležnosti. Pravila i metode za pripremu pravnih propisa su definisana setom propisa: Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta BiH, Odluka o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko distrikta BiH s pravom Evropske unije, Odluka o proceduri izrade zakona i drugih propisa. U 2018. godini su doneseni Odluka o postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa i Instrukcija o provođenju postupka procjene uticaja prilikom izrade propisa u organima javne uprave i institucijama Brčko distrikta BiH. U dosadašnjoj primjeni nije vršena sveobuhvatna procjena uticaja određenog propisa. Ulogu kontrolnog organa u pripremi materijala za razmatranje na sjednici Vlade u pogledu procjene uticaja propisa ima Zakonodavna kancelarija Kancelarije gradonačelnika Vlade Brčko distrikt, dok su nadležna odjeljenja u pripremi Programa rada Vlade Brčko distrikta dužna identificirati propis koji implicira sveobuhvatnu procjenu uticaja.

³² (“Službeni glasnik RS”, broj 21/19)

Budući da je kratak period od donošenja Odluke o postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa, dosada nije vršena takva aktivnost, samim time nije vršena ni evaluacija efektivnosti propisa. Također, nije vršena evaluacija vrijednosti ili značaja propisa, ako je provedena skraćena procjena uticaja propisa. Slijedom potreba, nakon donošenja Odluke o postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa, vršena je obuka nosilaca pripreme pravnih propisa za apliciranje metoda procjene uticaja propisa. Obuka je realizovana na nivou Zakonodavne kancelarije, bez uključivanja ostalih odjeljenja. Programima obuke nadležnog odjeljenja predviđena je obuka državnih službenika koji rade na pripremi propisa.

Potrebna obuka aplicira se putem sponzorskih programa međunarodnih projekata u Bosni i Hercegovini. U dosadašnjem periodu, do završetka ovog istraživanja, nije bilo inicijativa ili je proveden oblik upoznavanja zastupnika u Skupštini Brčko distrikta sa sadržajem, potrebom i značajem pripreme procjene uticaja propisa.

4. Zaključna promišljanja

Provedeno istraživanje predstavljeno u ovom radu pokazuje da je proces formulisanja pravnih normi u Bosni i Hercegovini, uz apliciranje naučnih metoda, multidimenzionalan i multifunkcionalan, i da zavisi od kapaciteta kojima organi uprave raspolažu. Sveukupni kontekst pripreme pravnih propisa u Bosni i Hercegovini karakterišu aspekti da je, u specifičnim i složenim ekonomskim i političkim uslovima, neizbježno pod uticajem, brojnih unutrašnjih i međunarodnih faktora.

Procjena uticaja propisa je kumulativno fokusirana na analizu stanja i problemsku situaciju, te prema formalno-pravnom okviru sublimira stanje u određenoj oblasti sa prijedlozima rješenja i pravcima djelovanja. Metodologija pripreme procjene uticaja propisa, kako je definisana Jedinstvenim pravilima za pripremu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, je izuzetno je složena i opsežna i zahtijeva posebnu obuku osoblja koje je uključeno u njenu pripremu. Nalazi koji su predstavljeni u ovom radu, identificirali su kvalitativne osnove za pojednostavljenje i efikasnost procjene uticaja propisa. Pojednostavljeni pristup, jasnoća u

primjeni metodološkog okvira treba biti aplicirana i razumljiva u praksi, a što će značiti više urađenih kvalitetnih i kredibilnih procjena uticaja propisa. Konačno, i veći broj urađenih evaluacija efektivnosti propisa u praksi nakon određenog vremenskog perioda, a time i veći broj efektivnih i efikasnih rješenja za određene problemske situacije u različitim oblastima.

Za provođenje *ex ante* i *ex post* procjene uticaja propisa ključno je imati stručno osoblje za aplikabilnost sadržaja koje uključuje procjena propisa. Na takvu potrebu upućuju i stajališta državnih službenika u provedenom istraživanju, izražavajući jasna zapažanja i potrebu za kontinuitetom obuke koju bi trebala kontinuirano provoditi Agencija za državnu službu, ali i nadležne agencije na nižim nivoima vlasti. U protivnom, uslijed ionako ograničenih analitičkih kapaciteta za provođenje procjene uticaja propisa, bit će nastavljena praksa u kašnjenju pripreme procjene uticaja propisa, ali i neznatnog broja sveukupnih/punih procjena uticaja propisa u Bosni i Hercegovini. To se odražava i na izostanak prakse provođenja evaluacije efektivnosti propisa.

Kontinuirano i sistematično osposobljavanje državnih službenika, u vlastitoj organizaciji ili, uz podršku međunarodnih organizacija, implicira prethodno identifikovati kompetentne državne službenike koji imaju kapacitiranost za istraživačke poduhvate, te na adekvatan način valorizovati njihovu referentnost, bez klasične „uravnolovke“ u smislu naziva radnih mjesta i platnog razreda. Takav pristup proizilazi iz razloga što su ključne prepreke, odnosno pretpostavke za apliciranje koncepta procjene uticaja propisa dovoljna obučenosn personala za sprovođenje procjene uticaja, uz proširenje znanja i svijesti o koristima i značaju procjene uticaja propisa u javnosti.

Sa sadržajima procjene i evaluacije važno je da se osposobe i oni koji razmatraju i usvajaju propise. Naročito, sa funkcijama i potencijalnim benefitima, jer na taj način bi se prezetirala vizija i odgovornost nosica zakonodavne i izvršne vlaste u odnosu na pristup sa instant rješenjima i „populizmom“. Da ne bi bilo nepoznanica, potrebno je nastaviti sa informativnim djelovanjem, uz provođenje edukativnih sadržaja prema svim akterima koji participiraju procesu pripreme propisa i njegove procjene uticaja.

Koncept procjene uticaja propisa doprinosi rezultatima ciljeva različitih nivoa vlasti, jer ishod procjene uticaja propisa sa obuhvatom procjenjuje ciljeve ekonomskog, društvenog, ekološkog i održivog razvoja, te doprinosi primjeni koncepta Novog javnog menadžmenta u Bosni i Hercegovini.

Iz prethodnih razmatranja o postignućima i praksi BiH u vezi sa pravnim okvirom i metodologijom za pripremu procjene uticaja pokazuje da je isti uspostavljen je na državnom, entitetskom nivou, kao i u Brčko Distrikt, dok kantoni u Federaciji nemaju tipični pravni okvir za priprema procjena uticaja propisa. Radi sagledavanja pravnog okvira i komparacije pojedinih elementara sačinjena je tabela 1. Uočljivo je iz pojedinih elemenata da su simetrična rješenja državnog nivoa i Brčko Distrikta (kontrolna tijela, obuhvat i kontekst procjene), dok je takva situacija sa entitetima. Sumarno stanje predstavljeno na tabeli također pokazuje asimetričnost u pogledu pravnog okvira u pogledu da je državni nivo regulisao procjenu uticaja propisa jedinstvenim aktom, dok se na nižim nivoima pojavljuju posebna pravna akta u odnosu na cjelokupni okvir za pripremu propisa. Nadalje, uočljiva su različita zaduženja organa uprave u ulozi centralnog koordinirajućeg tijela. Ilustracije radi, u entitetu Republika Srpska ta uloga je dodijeljena Ministarstvu privrede i preduzetništva. Da li je neophodna harmonizacija propisa na različitim nivoima vlasti u pogledu pripreme i provedbe pravila za procjenu uticaja propisa je pitanje koje zavrjeđuje da se detaljno analizira. Uz već naznačene preporuke, za unapređenje procesa pripreme procjene i evaluacije uticaja propisa, potrebna su daljnja istraživanja kako bi se poboljšala praksa i dostignuća u Bosni i Hercegovini, jer su *ex ante* i *ex post* procjena uticaja propisa mehanizmi za efektivnost i efikasnost rješenja koja impliciraju pravne norme. Uostalom, to je evropski postulat koji se dokazao svrsishodnim i opravdanim.

Tabela 1. Komparativni pregled apliciranja procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini

Pokazatelj / Nivo	BiH	FBiH	RS	Brčko D.C.	kantoni
Formalno-pravni okvir	<ul style="list-style-type: none"> - Strategija za reformu javne uprave/RAP 1; - Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, - Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa; - Odluka o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH; - Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH; - Zakon o finansiranju institucija BiH 	<ul style="list-style-type: none"> -Strategiju regulatorne reforme FBiH,; - Uredba o postupku procjene uticaja propisa, - Uredba o procjeni uticaja propisa „Službene novine Federacije BiH“, - Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH; - Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, - Zakon o budžetima Federacije BiH 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategija regulatorne reforme; - Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske; - Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa; - Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa, - Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske 	<ul style="list-style-type: none"> - Jedinствена pravila i procedure za izradu zakona i propisa Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine - Uputstvo o načinu i postupku izrade budžetske analize na nacrt zakona i prijedloge odluka - Odluka postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa 	<ul style="list-style-type: none"> Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa ZE-DO kantona; Uredba o postupku i načinu pripremanja , izrade i dostavljanja propisa
Obim primjene	ustav, sporazuma, zakona, poslovnika, odluka, uputstava, pravilnika i drugih općih pravnih akata	zakona, uredbe, odluke, uputstva, pravilnike i druge opće pravne akte	nacrta, prijedloga zakona, uredbe, odluke, pravilnika, uputstva i drugog općeg pravnog	zakoni i podzakonski akti koje donosi Vlada	
Vrste procjene	prethodna i sveobuhvatna	skraćena i sveobuhvatna	skraćena i puna procjena	skraćena i sveobuhvatna	
Obuhvat procjene uticaja	Opći cilj procjene uticaja je stvaranje uslova za izradu i donošenje kvalitetnijih propisa zasnovanih na raspoloživim činjenicama i dokazima, tako da	Analiziranje pozitivnih i negativnih uticaja propisa na javni budžet, poslovno okruženje, socijalnu zaštitu i životnu sredinu, uz	Analiza pozitivnih i negativnih uticaja propisa na poslovno okruženje, javni budžet, socijalnu zaštitu i životnu sredinu,	Opći cilj procjene uticaja je stvaranje uslova za izradu i	finansijska i druga sredstva potrebna za

	se ciljevi propisa ostvaruju uz najniže moguće troškove i ne stvaraju prepreke poslovnom okruženju, građanima i društvu općenito	kontinuirano savjetovanje i učešće zainteresovane javnosti	uz kontinuirano savjetovanje i učešće zainteresovanih subjekata u cilju osiguranja transparentnosti pripreme propisa	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	provođenje propisa
Kontekst procjene uticaja	<ul style="list-style-type: none"> -analiza stanja i utvrđivanje problema, -utvrđivanje ciljeva, -predlaganje mogućih rješenja, -procjena uticaja mogućih rješenja, -provođenje međuinstitucionalnih konsultacija, -provođenje konsultacija sa javnošću, - uporedna analiza predloženih rješenja, - predlaganje najpovoljnijih rješenja, -utvrđivanje okvira za praćenje, izvještavanje i evaluaciju, -praćenje i izvještavanje o provođenju propisa i provođenje <i>ex post</i> evaluacije propisa 	<ul style="list-style-type: none"> -utvrđivanje trenutnog stanja, definisanje problema, -utvrđivanje ciljeva, -provođenje procesa konsultacija na vertikalnom i horizontalnom nivou, uz učešće zainteresovane javnosti, -predlaganje opcija za rješavanje problema, -odabir moguće opcije i njenih efekata, -provođenje uporedne analize predloženih opcija, -predstavljanje rezultata i predlaganje najpovoljnije opcije, -definisanje mehanizma za praćenje, izvještavanje i procjenu 	<ul style="list-style-type: none"> - utvrđivanje trenutnog stanja, definisanje problema, -definisanje ciljeva, - provođenje procesa međuinstitucionalnih konsultacija i svih zainteresovanih subjekata -predlaganje opcija za rješavanje definiranog problema, -odabir opcija koje će se razmatrati i analizirati, -procjena uticaja svake od opcija, -uporedna analiza opcija, -predstavljanje rezultata poređenja opcija -definisanje mehanizama za praćenje, izvještavanje i evaluaciju 	<ul style="list-style-type: none"> -analiza stanja i utvrđivanje problema, -utvrđivanje ciljeva, -predlaganje mogućih rješenja, -procjena uticaja mogućih rješenja, -provođenje horizontalnih i vertikalnih konsultacija, -provođenje konsultacija sa javnošću, - uporedna analize predloženih rješenja, - predlaganje najpovoljnijih rješenja, -utvrđivanje okvira za praćenje, izvještavanje i evaluaciju, -praćenje i izvještavanje o provođenju propisa i 	Fiskalna procjena uticaja

				provođenje <i>ex post</i> evaluacije propisa	
Obrazac procjene uticaja propisa	prethodne i sveobuhvatne	skraćene i sveobuhvatne	skraćene	prethodne i sveobuhvatne	
Dodatna usmjeravajuća akta	Priručnik za izradu pravnih propisa; Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa; Priručnik o procjeni fiskalnih uticaja propisa u institucijama Bosne i Hercegovine;	Priručnik o procjeni uticaja propisa	Metodološki priručnik za sprovođenje procesa procjene uticaja.	Instrukcija o provođenju postupka procjene uticaja prilikom izrade propisa u organima javne uprave i institucijama, Smjernice za primjenu metodologije za mjerenje finansijskog opterećenja poslovnih subjekata	
Kontrolna tijela	Ministarsva: finansija i trezora; vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; civilnih poslova, ljudska prava i izbjeglice, pravde, Agencije za: ravnopravnost spolova, prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zaštitu ličnih podataka, Ured za zakonodavstvo			Direkcija za finansije; Odjeljenja za: privredni razvoj, sport i kulturu; prostorno planiranje i imovinskopravne poslove; zdravstvo i ostale usluge; i Zakonodavni ured	Ministarstv o privrede, Ministarstv o finansija
Centralno koordinirajuće tijelo	Generalni sekretarijat	Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU	Ministarstvo za privredu i preduzetništvo	Zakonodavni ured	

LITERATURA

Analiza

1.) Analiza o uspostavljanju sistema procjene uticaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, 2016. godine;

Propisi

1) Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH (SG BiH, 11/05, 58/14 i 60/14, 50/17 i 70/17-Ispravka),

2) Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (SG BiH, 81/06 i 80/14),

3.) Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH (SG BiH, 45/15),

4.) Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 71/14

5.) Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine FBiH“, br. 55/14 i 19/20

6.) Uredba o postupku procjene uticaja propisa Federacije BiH (SN FBiH 67/20),

7.) Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/12

8) Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 123/08 i 73/12)

9.) Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (Službeno glanik RS, broj 56/15

10.) Odluka o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (SG RS, 21/19),

11.) Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona,“ broj 5/08)

12.) Uredba o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa (Službene novine KS 50/20

Publikacije,

1.) Naveed Hussain, Kelsen's Pure Theory of Law;

2.) Miodrag Jovanović (2014), Preispitivanje pojma međunarodnog prava – o metodološkim aspektima », Revus [Online], 22;

3.) Peardon Thomas (1952), „Introduction in the Second Treatise of Government by John Locke“, New York, Liberal Arts Press;

4.) Gregory Shaffer, Legal Realism and International Law, University of California, Irvine;

5.) Colin Kirkpatrick, David Parker and Yin-Fang Zhang (2003), Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice and recommendations for

further development, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester UK and School of Management Cranfield University Cranfield UK;

6.) Linda G.Mora Imas/Ray C.Rist (2009), Put do rezultata-dizajniranje i provođenje efektivnih razvojnih evaluacija, Svjetska banka za BiH izdanje Štamparija Fojnica;

7.) Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69

Internet:

1) www.sllist.ba

2) www.vijeceministara.gov.ba

3) www.mpr.gov.ba

4) www.oecd.org

5) www.regodobrenja.net

6) http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm

7.) www.giz.de

8.) www.academica.edu