

APLIKACIJA KONCEPTA BOLJE REGULACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI – OGRANIČENJA I SOLUCIJE

BETTER REGULATION CONCEPT APPLICATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – LIMITATIONS AND SOLUTIONS

Kanita Imamović-Čizmić³⁰⁷

DOI: <https://doi.org/10.31410/EMAN.2018.802>

Sažetak: Postoje mnoge prepreke za primjenu koncepta bolje regulacije unutar različitih država jer njihove vlade donose odluke u savremenim globalnim uvjetima obilježenim visokim stepenom nesigurnosti i rizika koji utiču na kvalitet svakodnevnog od makroekonomskoga odlučivanja. Europska unija prepoznala je važnost ovog koncepta, što potvrđuje i Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Kompletiranje pravilnika o poboljšanju propisa: Bolja rješenja za bolje rezultate COM (2017) 651 final. Bolja regulacija osigurava: otvoreno i transparentno donošenje odluka, građani i dionici aktivno učestvuju i daju svoj doprinos tijekom procesa donošenja zakona i zakona, odluke vlada temelje se na dokazima o minimalnom utjecaju regulatornih opterećenja na privredne subjekte, građane ili javne uprave. Bosna i Hercegovina je država u tranziciji s kompleksnim strukturom vlasti i malom otvorenom ekonomijom. Bosna i Hercegovina se odlučila za put prema ulasku u Europsku uniju i, u tom kontekstu, usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Postavlja se pitanje je li i u kojoj mjeri Bosna i Hercegovina može primijeniti koncept Better Regulation, s obzirom na pravni i regulatorni okvir i ekonomske uvjete koji proizlaze iz njene složene državne organizacije. Ovaj članak se bavi o primjenom koncepta Better Regulation u Europskoj uniji ali i otvorenim pitanjima njezine primjene u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: bolja regulacija, Evropska unija, Bosna i Hercegovina, Procjena učinaka propisa

Abstract: There are a lot of obstacles for the application of Better Regulation concept within different states because their governments make decisions under contemporary global conditions marked by high level of uncertainty and risk which contribute to the insufficiency of economic policy makers dexterity. The European Union has recognized the importance of this concept, which is confirmed by Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results COM (2017) 651 final. Better regulation ensures: decision-making is open and transparent, citizens and stakeholders can contribute throughout the policy and law making process, government actions are based on evidence and understanding of the impacts of regulatory burdens on businesses, citizens or public administrations are to be kept to a minimum. Bosnia and Herzegovina is a state in transition with a complex government structures and a small open economy. Bosnia and Herzegovina has opted for the path towards joining the European Union and, in that context, harmonization of legislation with the *acquis communautaire*. The question that arises is whether and to what extent Bosnia and Herzegovina can apply the Better Regulation concept in view of the legal and regulatory framework and economic conditions that result from its complex state organization. This article discusses the application of the

³⁰⁷ Faculty of Law –University of Sarajevo, Obala Kulina bana 7, 71 000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Better Regulation concept in the European Union and open issues of its application in Bosnia and Herzegovina.

Key words: *Better regulation, European Commission, impact assessment, complex state organization, Bosnia and Herzegovina*

UVOD

Pametna regulacija je oblik regulatornog pluralizma koja obuhvaća fleksibilne, maštovite i inovativne oblike društvene kontrole. Na taj način, kao učesnici u kreiranju propisa uz vlade pojavljuju se i privredni subjekti i nevladin sektor. Uz klasični oblik regulacije ekonomskih odnosa ovaj koncept uvodi samoregulaciju i suregulaciju kao surogate regulacije, gdje se implementiranju različiti interesi privrednih subjekata, grupa i nevladinih organizacija, čime se poboljšava efikasnost i efektivnost konvencionalnih oblika direktne vladine regulacije. Potreba za ovim načinom ili metodom regulacije javlja se s pojavom problema koje nisu mogli riješiti tržište i klasični model komande i kontrole a koji su odraz globalnih ekonomskih i društvenih tokova. U savremenim uslovima života, ekonomska uloga države u regulatornom smislu treba biti definirana prema principima ekonomičnosti i efikasnosti čime se otvara put primjeni ekonomskog instrumentarija u proces donošenja makroekonomskih odluka. Rad ima za cilj da ukaže na otvorena pitanja primjene koncepta pametne regulacije u Bosni i Hercegovini kao državi u tranziciji sa ultrakompliciranim državnim uređenjem i malom otvorenom ekonomijom. Primjena koncepta pametne regulacije je neminovna na putu ka članstvu u Evropskoj uniji ali je ujedno i jako komplicirana i „skupa“ stoga se tom projektu treba pristupiti studiozno i isti realizirati konzistentno na čitavom području Bosne i Hercegovine. Primjenom koncepta pametne regulacije bi se riješili mnogi problemi na koje ukazuje poslovna zajednica u BiH, poboljšao poslovni ambijent te povećala konkurentnost ekonomije. U radu je dati teorijski osvrt na koncept pametne regulacije, ukazano na put ali i aktuelnosti u primjeni istog u Evropskoj uniji te ocjena stanja u pogledu poslovnog ambijenta i konkurentnosti BiH čije poboljšanje ovisi i od same primjene koncepta pametne regulacije.

REGULACIJA, DEREGULACIJA I PAMETNA REGULACIJA

Savremeni uslovi života determinirani su frekventnim i intenzivnim promjenama nastalim kao posljedica nezaustavljivog razvoja nauke i tehnologije. To za posledicu ima permanentnu transformaciju ekonomskih i ukupnih društvenih odnosa koji trebaju pravnom normom biti oblikovani. U svijetu u kojem su svi „umreženi“, u kojem jedna društvena promjena ima multiplicirane efekte na mnogobrojne društvene grupe i pojedince, u kojem nesklad između svakodnevno rastućih potreba i mogućnosti njihovih zadovoljavanja postaje još izražajniji, ekonomska uloga države stoji pred mnogim izazovima.

Ekonomska uloga države podrazumijeva raznovrsne aktivnosti nosioca privredno-sistemskih i ekonomsko-političkih u cilju stvaranja adekvatnog poslovnog ambijenta za ostvarivanje optimalnog ekonomskog razvoja.³⁰⁸ Pomenute aktivnosti se mogu razvrstati u dvije generalne skupine i to operativne i regulative. Operativne aktivnosti su aktivnosti države u kojim se ona ne koristi pravni instrumentarij i aparat prinude nego se pojavljuje kao nosilac privrednih aktivnosti u segmentima koji prevazilaze ekonomske moći ili interes privatne inicijative a neophodne su odvijanje ekonomskih aktivnosti uopšte. Regulativne aktivnosti (regulacija)

³⁰⁸ Vidi, Kasim i Begić, Ekonomska politika, Sarajevo, 2000, str. 18.

države podrazumijevaju donošenje pravnih akata kojim se vrši organizacija ekonomskih tokova na način da se istim regulišu i modificiraju ponašanje učesnika u ekonomskim tokovima. Donošenjem pravnih pravila unosi se red u ekonomske tokove i artikuliraju suprotstavljene interesi (javni i privatni, poslodavci i uposlenici, i sl.) Cilj regulativne aktivnosti jeste djelovanje na vanjske faktore kako bi se unaprijedio poslovni ambijent i stvorile pretpostavke za efikasan privredni razvoj. Nesporna je opravdanost regulacije ekonomskih tokova u savremenim uvjetima života u kojim gotovo nema ekonomskih odnosa koji nisu pravno uobličeni. Međutim, nameću se neka pitanja. Osnovno pitanje jeste koliko regulacije? Da li je to klasična regulacija komande i kontrole ili neki novi način makroekonomskog upravljanja? Koji su dometi regulacije i kako istu učiniti ekonomski prihvatljivom? Ova pitanja, koja se prate kroz ekonomsku historiju a u biti se odnose na dilemu regulacija ili deregulacija, odgovor nalaze u konceptu bolje odnosno pametne regulacije.

Ekonomске krize koje su zabilježene u historiji svjedoče negativnim posljedicama deregulacije i svjesnu opredjeljenost Evropske unije i država članica OECD za primjenu standarda pametne regulacije kao regulacije koja je primjerena situaciji i dovoljno ekonomična u provedbi. Regulatorne reforme, promovirane od strane OECD u posljednjih četiri decenije, pored privatizacije i liberalizacije i zagovaraju novu ulogu države koja će kroz povećanje transparentnosti i legitimnosti zakonodavnog postupka uz niže troškove donošenja kvalitetnijih propisa stvarati adekvatan društveni ambijent za efikasan ekonomski razvoj. Regulatorne reforme u zemljama OECD su se odvijale u tri faze. Prva faza je faza deregulacije s ciljem smanjenja i usklađivanja propisa koji su do tada stvarali posebno opterećenje privredi, otežavali i usporavali postupke te stvarali pravnu nesigurnost. Druga faza je bila usmjerena na donošenje kvalitetnijih zakonskih rješenja kao posljedice poboljšanja samog procesa donošenja pravnih propisa. U trećoj fazi posebna pažnja je usmjerena na unapređenje rada institucija uključenih u proces regulacije korištenjem različitih instrumenata datim u preporukama OECD. Neki od tih instrumenata su: orijentacije na korisnike prema načelima otvorene vlasti, transparentnost i uključivanje zainteresirane javnosti, uspostavljanje institucija za praćenje provedbe politike regulacije, integriranje procjene učinaka propisa u postupke donošenja propisa, sistematičnih i periodičnih pregleda postojećih propisa i sl.³⁰⁹

Gunningham (1998) prvi je zagovarao koncept "pametne regulacije", u knjizi istog naslova, koji je kasnije dograđivan u raznim publikacijama. Pojam se odnosi na oblik regulatornog pluralizma koja obuhvaća fleksibilne, maštovite i inovativne oblike društvene kontrole. Na taj način, kao učesnici u kreiranju propisa uz vlade pojavljuju se i privredni subjekti i nevladin sektor. Uz klasični oblik regulacije ekonomskih odnosa ovaj koncept uvodi samoregulaciju i suregulaciju kao surogate regulacije, gdje se implementiraju različiti interesi privrednih subjekata, grupa i nevladinih organizacija, čime se poboljšava efikasnost i efektivnost konvencionalnih oblika direktne vladine regulacije. Na ovaj način se napušta tradicionalni bipolarni koncept regulatora (vlada) i reguliranog (privredni subjekti) i uključuje više modela i aktera regulacije što se pokazalo efikasnijim načinom rješavanja određenih problema. Naime, klasični bipolarni način rješavanja i regulacije s jedne strane, slobodno tržište s druge strane, u jednom trenutku ekonomskog razvoja, tačnije s pojavom složenijih ekoloških problema, nisu mogli ponuditi adekvatno rješenje. Ekološki izazovi su nametnuli potrebu iznalaženja novih modela regulacije odnosno jednog multidisciplinarnog pristupa u rješavanju problema.³¹⁰

³⁰⁹ Vidi, Musa Anamarija, PRILAGODBA PROCESA IZRADE PROPISA EUROPSKIM INTEGRACIJAMA: NOVINE I IZAZOVI, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol.VI No.1 Lipanj 2015. str.6.

³¹⁰ Neil Gunningham and Darren Sinclair, Smart regulation, <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/ch08.pdf>,01.03.2018.

Koncept pametne regulacije je usmjeren ka konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavnjenju važećeg zakonodavstva, poboljšanju kvalitete novoga zakonodavstva, procjenjujući ekonomske i socijalne učinke te učinke na zaštitu okoliša, izradu pravednih i proporcionalnih propisa s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovnu zajednicu, i omogućavanje sudjelovanja građana zakonodavnom procesu.³¹¹ Ovaj koncept nudi pet temeljnih načela koji omogućavaju kreatorima propisa odnosno vladama da optimalno iskoriste sva raspoloživa sredstva u rješavanju određene problematike i to: konzistentnost, transparentnost, odgovornost, proporcionalnost i ciljanost.³¹²

OD BOLJE DO PAMETNE REGULACIJE U EU

Bolja regulacija u Evropskoj uniji kao organizaciji ili zajednici država sui generis prihvaćena je kao pogodna alternacija efikasnim instrumentima komande i kontrole u cilju uklanjanja prepreka za nesmetano funkcioniranje jedinstvenog tržišta i stvaranje pretpostavki za efikasan ekonomski razvoj.

Na uvođenje koncepta bolje regulacije poseban imao je uticaj rad međuvladine savjetodavne grupe, nazvane po predsjedniku grupe g. Mandelkernu, Mandelkernova grupa za bolje reguliranje. U svom Finalnom izvještaju Mandelkernova grupa ističe da je bolja regulacija pogon za poboljšanje procesa kreiranja politike kroz integrirano korištenje učinkovitih alata, a ne pokušaj da se nametne dodatni birokratski teret.³¹³ Nakon formiranja Mandelkernove grupe slijedio je niz skupova s kojih je došla poruka o dva aspekta za razvoj ovog koncepta u Europskoj uniji. Prvi od tih aspekata odnosi se na potrebu razmatranja učinaka prijedloga zakona s obzirom na njihovu ekonomsku, socijalnu i ekološku dimenziju, a drugi se odnosi na potrebu pojednostavljenja i poboljšanja kvalitete regulatornog okruženja. Na tom tragu je i segment Bijele knjige iz 2001. godine sa svoja tri potpoglavlja koja održavaju tri temeljna načela bolje regulacije pojednostavljenje regulatornog okvira, promoviranje kulture dijaloga u

³¹¹ Zdenka Pogarčić, Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta, www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2015/1/pogarcic.pdf, 10.03.2018.

³¹² Konzistentnost – propisi i standardi trebaju biti usklađeni i primjenivani na jednak način kako bi se obezbjedila pravna sigurnost. To podrazumijeva da vlada odnosno kreatori poslovnog ambijenta trebaju raditi koordinirano i povezano. Donošenje novih propisa podrazumijeva jednu sistemsku usklađenost sa drugim propisima kako bi se postigao zadati cilj, odnosno kako bi se izbjegla pojava da donošenjem jednog propisa se potiru efekti drugog propisa. Propisi se trebaju primjenjivati na jednak načini na čitavoj teritoriji. Transparentnost – postupak donošenja i primjene propisa treba biti otvoren za javnost. Ciljevi politike, uključujući i potrebu za regulacijom, trebaju biti jasno definirani i predstavljeni svim zainteresiranim stranama. U tom pravcu se koristi instrument pored javne rasprave koristi i konsultacija u postupku kreiranja prijedloga zakonskog riješena kako bi se u obzir uzela mišljenja stručnih lica ali i adresata pravne norme odnosno učesnika ekonomskog procesa koji će biti obuhvaćeni pravnom normom. Na taj način će se obezbjediti i zahtjev za jasnoćom i jednostavnošću pravnih propisa. Adresatima pravne norme na taj način će biti jasna obaveza sadržana u normi (zakonu) što će olakšati njenu buduću primjenu a ujedno će biti poznati i sa posljedicama nepoštivanja iste.

Odgovornost - vlade odnosno kreatori propisa trebaju biti u stanju opravdati donošenje tog propisa i biti podložni javnoj kontroli. Najbolji argument za usvajanje određenog propisa jeste sprovedena procjena njegovih učinaka kojom se potvrđuju veće korsi u odnosu na troškove donošenja tog propisa. S druge strane trebala bi postojati dobro publicirana, pristupačna, poštena i učinkovita procedura pritužbi i žalbi, potkrijepljena jasnim crtama odgovornosti kreatora propisa odnosno izvršnih i zakonodavnih tijela. Proporcionalnost – vlade trebaju intervenirati samo kada je to neophodno i proporcionalno su riziku koji nastaje kao posljedica problema. Neophodno je razmotriti sve opcije za postizanje rješenja problema, dakle i instrumente izvan regulativnih mjera. Ciljanost – pravni propis treba biti usmjeren na otklanjanje neželjenih negativnih efekata postojećih problema. Propisi bi se trebali usmjeriti na problem kako bi se izbjeglo rasipanje sredstava. Vidi; <http://www.gov.scot/Topics/Business-Industry/support/better-regulation/5principlesofBetterRegulation>, 08.03.2018.

³¹³ Imamović-Čizmić Kanita, Pravne i institucionalne pretpostavke procjene učinaka propisa u BiH, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVIX – 2016 str. 66

cilju ostvarivanja veće transparentnosti i procjena učinaka propisa (regulatory assessment impact). Posebna faza u implementaciji koncepta bolje regulacije u Evropskoj uniji se veže za usvajanje revidirane Lisabonske strategije i poziv članicama EU da kroz vlastite politike bolje regulacije daju doprinos ostvarivanju ciljeva Lisabonske strategije. U praksi je Komisija razvila i način praćenja postignuća u primjeni ovog koncepta kroz godišnje Izvještaje o provedbi politike bolje regulacije te povremene strategijske revizije iz kojih su vidljiva postignuća ali i pravci za dalja unapređenja. Kao rezultat napora uloženi u izradu dokumenata i implementaciju koncepta bolje regulacije u EU su značajni pomaci u pravcu oblikovanja politika i izrade propisa u smislu njihovog pojednostavljenja i smanjenja administrativnog opterećenja što je razlog da se isti koncept primjeni u širem kontekstu odnosno čitav postupak donošenja, primjene i te izmjene propisa čime bolja regulacija prelazi u koncept „pametne“ regulacije koja će biti jedno od oružja za ostvarivanje pametnog održivog i inkuzivnog rasta shodno strategiji Europa 2020. Pametna regulacija je usmjerena na četiri cilja: daljnje pojednostavljenje propisa i smanjenje administrativnog opterećenja, povećanje kvalitete propisa kroz primjenu procjene učinaka propisa i uvođenje mehanizma koordinacije i nadzora nad procjenom učinaka propisa, poboljšanje same primjene prava novim metodama koje bi omogućile adekvatnu transpoziciju u nacionalna prava te veća jasnoća propisa koja podrazumijeva pored jezičke jasnoće i kodifikaciju propisa.³¹⁴

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, The European economic and social committee and the committee of the regions iz 2012³¹⁵ je akt koji je pokrenuta procedura uspostavljanja The Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT). The Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) je program Europske komisije kojim se želi osigurati prikladnost i učinkovitost propisa. U okviru tog programa poduzimaju se mjere za pojednostavljenje zakonodavstva EU-a i smanjenje regulatornih troškova kako bi se pridonijelo jasnom, stabilnom i predvidivom regulatornom okviru kojim se podupire rast i otvaranje radnih mjesta. Za ispunjenje tih ciljeva potrebna je saradnja Europskog parlamenta, Europskog vijeća, Europske komisije, država članica i učesnika. Potrebno je uključiti sve nivoe vlasti kako bi se te koristi ostvarile uz najmanji mogući trošak za građane i privredne subjekte.³¹⁶ REFIT je uključen u pripremu godišnjih programa rada Komisije koji sadrže prijedloge novih akata i kvalitetni pregled postojećeg zakonodavstva EU. REFIT podrazumijeva da se u svrhu odgovora na pitanje koje su koristi i troškovi novih pravnih akata koristi se procjena učinaka propisa i da se učinci zakona EU provjeravaju retrospektivnim procjenama, a gledišta adresata prikupljaju se putem konzultacija. U tu svrhu formirana je i Platforma REFIT koja omogućava nacionalnim vlastima, građanima i drugim učesnicima da se uključe u poboljšanje zakonodavstva EU. Oni mogu dati prijedloge o tome kako smanjiti regulatorni i administrativni teret zakona EU koje će u krajnjoj instanci analizirati Komisija. Platforma REFIT je uspostavljena u maju 2015. godine kako bi rad Komisije poboljšao kroz savjetovanje čime se povećava transparentnost postupka a regulacija u EU čini efikasnija, istodobno smanjio teret bez narušavanja ciljeva politike. Sastoji se od Vladine skupine, s jednim članom po državi članici i Skupinom dionika s 18 članova i dva predstavnika Europskog socijalnog i ekonomskog odbora i Odbora regija. Članovi platforme imaju zadatak da analiziraju prijedloge primljene putem internet stranice "Olakšajte opterećenje - objasnite se" i

³¹⁴ Musa Anamarija, PRILAGODBA PROCESA IZRADE PROPISA EUROPSKIM INTEGRACIJAMA: NOVINE I IZAZOVI, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol.VI No.1 Lipanj 2015. str.11

³¹⁵ Strasbourg, 12.12.2012 COM(2012) 746 final

³¹⁶ Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija potpisali su 13. aprila 2016. novi međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva koji izmjenjuje sporazum s istim nazivom iz 2003. Novim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva mijenja se postupak donošenja politika, od savjetovanja i procjena učinka do donošenja, provedbe i ocjenjivanja zakonodavstva EU-a.

daju preporuke Komisiji. Komisija objavljuje svake godine tablicu rezultata REFIT koja pruža sveobuhvatan pregled rezultata REFIT-a u svakom od političkih prioriteta. U njoj se pokazuje koje je prijedloge i preporuke Platforme REFIT Komisija uzela u obzir.³¹⁷

U Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Bolja regulativa za bolje rezultate Agenda EU iz 2015 navodi se da REFIT nije jednokratno preispitivanje nego trajno opredjeljenje za oblikovanje racionalnog i funkcionalnog pravnog okvira EUa te da ide ukorak s ambicioznim kreiranjem politika. Komisija navodi da samo iskrene ocjene postojećeg zakonodavstva mogu pokazati put za regulatorno rasterećenje u cilju poboljšanja provedbe i povećanja standarda. Na temelju tih ocjena mogu se utvrditi novi izazovi politika koji proizlaze iz brzih promjena u svijetu i na koje se ne može primjereno odgovoriti primjenom postojećeg ili ranije odnosnoga zakonodavstva. Također je navedeno da otkad je pokrenut 2012., REFIT je već pridonio boljoj usmjerenosti na svakodnevne izazove koje postojeće zakonodavstvo donosi građanima i poduzećima. Na temelju toga Komisija istakla svoje opredjeljene u unapređenju REFIT-a kako bi se postigli bolji, opipljiviji rezultati. To unapređenje će biti usmjereno na: ciljanost na najveće izvore neučinkovitosti i nepotrebna opterećenja, kvantitativnost pa će svaki prijedlog u okviru programa biti popraćen procjenama mogućih koristi i troškova. Također unapređenjene će obuhvatiti i obavezu da se sve ažurirane procjene objave će se nakon donošenja propisa, a Komisija će u saradnji s državama članicama i dionicima provjeravati efekte primjene programa u praksi.³¹⁸

PAMETNOM REGULACIJOM DO BOLJEG POSLOVNOG AMBIJENTA U BOSNI I HERCEGOVINI

Poslovni ambijent (okruženje) predstavlja kombinaciju unutrašnjih i vanjskih faktora koji utiču na poslovanje privrednih subjekata. (OECD Glossary) Unutrašnji faktori su faktori koje privredni subjekt samostalno i svojevrijedno određuje. U unutrašnje faktore spadaju: 1. vrsta i djelatnost privrednog subjekta, 2. veličina privrednog subjekta, 3. aktivnosti i broj zaposlenih, i 4. ostali faktori koji definišu unutrašnju organizaciju. U vanjske faktore ubrajaju se faktori kao što su: ekonomski, (makroekonomsko okruženje) politički (državno uređenje), pravni (legal framework) demografski, odnosno faktori na koje privredni subjekti ne mogu uticati. Obje navedene skupine faktora definišu poslovni ambijent u okviru jedne države i u direktnoj su zavisnosti jedni o drugima. Cilj svake države odnosno kreatora ekonomske politike jeste da kroz stvaranje adekvatnog poslovnog ambijenta potiče poslovnu aktivnost koja vodi ka konkurentnoj ekonomiji.

Bosna i Hercegovina je o ovogodišnjem izvještaju Doing Business 2017 u kojem je u po lakoći poslovanja rangirano 190 država zauzela 81. mjesto i u regionu je najslabije pozicionirana. Najbolje pozicionirana država regiona je Makedonija na 10 mjestu zatim, Slovenija 30, Hrvatska 43, Srbija 47 i Crna Gora 58.

Prema mišljenju privrednih subjekata osnovni faktori koje negativno utiču na poslovni ambijent u Bosni i Hercegovini su:³¹⁹

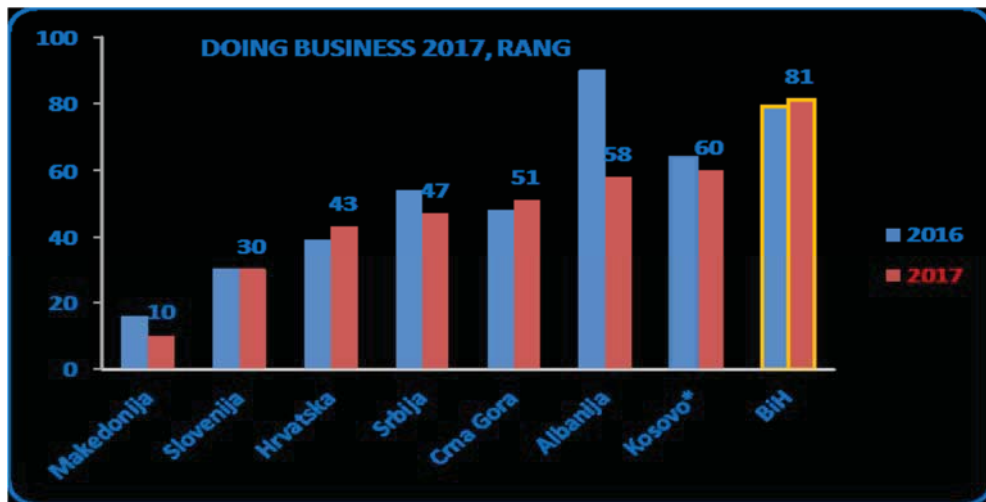
- nepostojanje jedinstvenog ekonomskog prostora;

³¹⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_en

³¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=HR>

³¹⁹ Udruženju poslodavaca FBiH, KAKO DO POVOLJNIJEG POSLOVNOG AMBIJENTA, Šta poslodavci očekuju od vlasti,

- politička nestabilnost i tenzije koje značajno utiču na poslovnu klimu;
- nepostojanje strategije za prevazilaženje postojećeg stanja;
- nepostojanje minimuma političke volje za provođenje strukturalnih reformi;
- neselektivno uvođenje novih korisnika socijalnih prava;
- enormno visoka javna potrošnja;
- opterećenje rada koje je u samom vrhu u Evropi;
- visoke porezne stope u odnosu na zemlje okruženja i najveći broj evropskih zemalja;
- visok udio neformalne ekonomije i korupcija;
- zastarjela tehnologija;
- neadekvatno zakonodavstvo i pravni okvir;
- neodgovoran odnos velikog broja državnih institucija prema poslodavcima.



Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine (BiH) regulirano je Ustavom iz 1995. kao Aneksom IV Općeg okvirnog mirovnog ugovora za BiH, koji je zaključen u Dejtonu, SAD. Ustavom je određeno da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta Federacija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske te Distrikta Brčko. Federacija Bosne i Hercegovine je sačinjena od deset kantona.

Ustav BiH³²⁰ slijedeća pitanja stavlja u isključivu nadležnost institucija BiH: vanjska politika; vanjskotrgovinska politika; carinska politika; monetarna politika; finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH; politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila; provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivično-pravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava; regulisanje međuentitetskog transporta, i kontrola vazdušnog saobraćaja.

Prema Ustavu Federacije BiH³²¹ u isključivoj su nadležnosti Federacije: državljanstvo Federacije, utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korišćenja zemljišta na federalnom nivou, donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije, suzbijanje terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala, dodjela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture, finansiranje djelatnosti

³²⁰ Čl. 3 Ustava BiH

³²¹ Čl. 1 III DIO, Ustava F BiH

federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Takođe prema Ustavu Federacije BiH³²² kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu povjerene federalnoj vlasti. Posebno su nadležni za: uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga koje će imati jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama, utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguravanje obrazovanja; utvrđivanje i provođenje kulturne politike; utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata; utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi; donošenje propisa o korišćenju lokalnog zemljišta, uključujući i zoniranje; donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti; donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti; utvrđivanje politike u vezi sa osiguranjem radija i televizije, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog rada i izgradnji; provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite; stvaranje i primjenu politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa, finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Federalna vlast i kantoni nadležni su za: jamčenje i provođenje ljudskih prava; zdravstvo; politiku zaštite čovjekove okoline; komunikacijsku i transportnu infrastrukturu, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine; socijalnu politiku; provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine sa teritorija Federacije, i o boravku i kretanju stranaca; turizam i korišćenje prirodnih bogastava.

Komplicirana, asimetrična i višestepena struktura države za posljedicu ima dezintegriranost ekonomskog prostora odnosno činjenicu da

Dr. Kanita Imamović-Čizmić is an associate professor and she has been employed at the Faculty of Law University of Sarajevo since 2000. Dr. Kanita Imamović Čizmić has obtained her PhD at the Sarajevo University



Faculty of Law in 2012. The title of the doctoral dissertation was "The modalities of legal regulation of market competition and their use in the economy of Bosnia and Herzegovina". She participated in many conferences of which can be emphasized: International Conference Economic Science, "Economic Development Perspectives of SEE Region in Global Recession Context", Sarajevo, 2010th ; International Conference of the Croatian Ethnological Society on "Economy and Culture", Zagreb, 2011, International scientific-professional conference "Development of business in 2011", "Economic policy & operations of Small and medium enterprises", Zenica 2011, International Conference ICES 2012, "Beyond the Economics Crisis: Lessons Learned and Challenges Ahead", October 2012, Sarajevo, International scientific conference on the topic: Legal and economic aspects of integration process of Bosnia and Herzegovina in the European union, Economic faculty Mostar, Law Faculty Mostar, novembar, 2013., Scientific-Regional and business conference, LIMEN, "Administrative sanctions of competition law in Bosnia and Herzegovina and the countries of the region"; Belgrade, Serbia, 2015. She is is an author of a 24 scientific articles from the field of law and economy. She is participant in the project "BiH on the road to EU - Implementation of EU law in national law: Experiences of Germany and Croatia, Goethe Institute and Faculty of Law in Sarajevo", 2014, and in the regional research project "Contemporary Debate in Social Theory and Philosophy" (2014-2016), Center for Political Studies, Sarajevo.

³²² Čl. 4 DIO III Ustava F BiH.

se poslovni ambijent prevashodno kreira na entitetskom nivou. Tako, kada je u pitanju entitet Federacija BiH, prema mišljenju privrednih subjekata registriranih na njegovom području regulatorni okvir³²³ za poslovanje otežava svakodnevne privredne aktivnosti i stvara dodatne troškove poslovanja. Komplikovane i dugotrajne procedure za dobijanje određenih dozvola, podijeljena nadležnost između različitih nivoa vlasti te visoki troškovi su glavne dodatno „otežavaju“ poslovni ambijent u BiH.

Najpoznatiji i uobičajen način provjere kvalitete (učinkovitosti) propisa njegova je neposredna primjena. To zahtjeva posebnu pripremu prijedloga rješenja u kojoj će se predvidjeti moguće posljedice primjene propisa. Ukoliko se kreiranju propisa u toj pripremljenoj fazi ne pristupi studiozno sa procjenama svih efekata propisa i njegove provodivosti rezultat će biti usvajanje propisa koji nužno za sobom vodi ka potrebi izmjene. Česta izmjena zakona i drugih pravnih akata u državi ugrožava pravnu sigurnost i ima negativne efekte na poslovni ambijent. Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, prema podacima Ministarstva pravde BiH, samo u periodu od 2013. do 2015. godine, na nivou BiH usvojeno je ukupno 20 zakona, dok je broj izmjena i dopuna postojećih zakona bio dvostruko veći (ukupno 41 izmjena i dopuna postojećih zakona). Podaci CCI-ja pokazuju da je preko 40 posto temeljnih zakona, donesenih u periodu 2010–2014. godine, već mijenjano i dopunjavao, a neki zakoni mijenjali su se već u prvoj godini primjene.³²⁴ U F BiH u 2017 godini usvojeno je 28 zakona od kojih se 18 odnosilo na izmjenu i dopunu važećeg zakona a u Republici Srpskoj u istom periodu usvojeno je 46 zakona od kojih se 19 odnosilo na izmjene i dopune zakona. Uz ovo treba dodati i da zakonodavna tijela u BiH tokom procesa usvajanja zakona nemaju jasnu sliku koji su podzakonski akti potrebni valjanu implementaciju zakona te se često u zakonima mogu naći formulacije „izrada odgovarajućeg podzakonskog akta u vezi sa zakonom“. Ovo jasno ukazuje na činjenicu da je u BiH proces donošenja i implementacije temeljnih zakona, odnosno kvaliteta u njima ponuđenih rješenja na nezadovoljavajućem nivou ali i potrebu za hitnim promjenama i primjenom koncepta pametne regulacije.

UMJESTO ZAKLJUČKA - OTVORENA PITANJA PRIMJENE KONCEPTA PAMETNE REGULACIJE U BIH

Imajući u vidu opredjeljenje države Bosne i Hercegovine za ulazak i članstvo u EU, tijela u usvajanje koncepta „pametne regulacije“ je pretpostavka vođenja uspješne politike a korištenje procjene uticaja propisa od strane vlada se nameće kao jedini način da se sagledaju političke, ekonomske, socijalne i ekološke posljedice usvajanja pojedinih politika ili propisa. Međutim, složenost državnog uređenja i pravnog sistema Bosne i Hercegovine te zastupljeni ekonomski federalizam komplicira primjenu koncepta pametne regulacije i njenog osnovnog instrumenta procjene učinaka propisa. Ovdje se otvaraju mnoga pitanja ali s obzirom na predmet rada izdvojiti će se određena od kojih svako za sebe može predstavljati posebni predmet istraživanja. Kako provoditi regulatornu reformu u BiH? Da li je moguće imati jedinstvenu metodologiju primjene procjene učinka u BiH? Koliko košta procjena propisa u BiH? Kako je provoditi u slučaju podijeljene nadležnosti kantona i Federacije BiH? Kako provoditi kontrolu kvalitete

³²³ U studiji Udruženja poslodavaca F BiH se navode i zakoni koji sadrže neadekvatna rješenja i to Zakon o obligacionim odnosima (Sl. list R BiH br. 2/92, 13/93, 13/94 i Sl. novine FBiH broj: 29/03, 42/11), Zakon o koncesijama (Sl. novine FBiH broj: 40/02) Zakon o građenju (Sl. novine FBiH broj: 55/02), Zakon o električnoj energiji (Sl. novine FBiH broj: 41/02), Zakon o zaštiti okoliša (Sl. novine FBiH broj: 33/03), Vidi, Udruženje poslodavaca FBiH, KAKO DO POVOLJNIJEG POSLOVNOG AMBIJENTA, Šta poslodavci očekuju od vlasti,

³²⁴ Centri civilnih inicijativa. (2015). Efekti zakona jedna od nepoznanica u BiH. Sarajevo: Centri civilnih inicijativa. http://www.cci.ba/dokumenti/ANALIZA_EFEKTI_ZAKONA.pdf, 13.03.2018.

same procjene učinaka propisa? Kako razviti kulturu komunikacije sa zainteresiranom javnošću?

S obzirom na složenost državnog uređenja i iz toga podijeljenost nadležnosti u BiH se regulatorna reforma ne provodi jedinstveno nego na nivou entiteta i Brčko Distrikta. Također iz istih razloga nema jedinstvene metodologije izrade nacrt propisa te se primjena RIA koncepta, odnosno proces uvođenja procjene uticaja propisa može posmatrati na nivou Institucija BiH, bosanskohercegovačkih entiteta i Brčko Distrikta. Evidentna je različitost prirode pravnih akata kojim se u BiH uvodi obaveza procjene uticaja propisa pri čemu ostaje pitanje da li se u nekim slučajevima može tumačiti i postojanje same obaveze. Naime, na nivou Institucija BiH usvojena su Jedinstvena pravila, u RS obaveza procjene učinaka je uvrštena u poslovnik o radu Vlade RS a u Federaciji je donesena Uredba o procjeni učinaka Vlade Federacije BiH. Iz različitosti prirode akata proizlazi i različita odgovornost za neprovođenje istog odnosno različitost odgovora na pitanje u kojoj mjeri se može isto sankcionirati. Shodno tome da li se i u kojem slučaju može govoriti o povredi načelo formalne zakonitosti koje nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje, te da bude donesen po postupku i u formi koji su također određeni višim aktom. Najbolje bi rješenje bilo donošenje državnog i entitetskih Zakona o procjeni propisa koji bi bili harmonizirani čime bi se mogla utvrditi obaveza i odgovornost za ne poštivanje iste. Zakonom bi se, po ugledu na susjedne države, na jedinstven način uredio postupak procjene učinaka propisa, dokumenti za procjenu učinaka propisa, način godišnjeg planiranja normativnih aktivnosti, odredila tijela nadležna za procjenu učinaka propisa, način savjetovanja s javnošću i zainteresiranom javnošću u tom postupku, obaveza stručnog osposobljavanja i usavršavanja vezano za procjenu učinaka propisa i izradu propisa te druga pitanja s tim u vezi. Dalje bi se uredbama odredili detaljni kriteriji za Prethodnu procjenu učinaka propisa, obrazac za izradu Prethodne procjene, način i metodologija provedbe postupka procjene učinaka propisa, obrazac Iskaza o procjeni učinaka propisa, način provedbe savjetovanja i javne rasprave u postupcima procjene učinaka propisa te druga pitanja s tim u vezi. Istovremeno u Poslovnici o radu vlada na svim nivoima na isti način bi se trebala utvrditi obaveza da se uz prijedloge akata koje donosi Vlada, te uz nacрте prijedloga zakona i akata planiranja priloži Izjava o procjeni fiskalnog/finasijskog učinka propisa uređima za zakonodavstvo koji bi bili nadležni za koordinaciju i praćenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti te pripremu i realizaciju programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i drugih korisnika u području procjene učinaka propisa i u području izrade propisa.

325

Ukoliko se za polaznu premisu uzme broj zakonodavnih i izvršnih tijela koja su uključena u proces izrade zakona i propisa u BiH onda treba reći da je procjena učinaka propisa izuzetno skup proces jer zahtjeva dodatnu edukaciju uposlenih u ministarstvima koji će istu primjenjivati. Naime, u Bosni i Hercegovini ima ukupno 13 vlada i 137 ministarstava koja imaju zakonodavnu inicijativu i koja bi trebala kao „obrađivači“ biti nositelji procjene učinaka propisa. U okviru tih ministarstava određen broj uposlenih bi trebao biti kvalificiran za primjenu procjene učinaka propisa a to znači proći adekvatnu obuku koja se treba financirati. Posebno pitanje je pitanje potrebnog vremena da bi educirani uposlenici mogli steći praksu primjene procjene propisa koja je neophodna za njenu efikasnost.

Mehanizam kontrole kvalitete provedene procjene učinaka propisa je u pravilu smješten pri Vladi odnosno u uredu vlade ili glavnom sekretarijatu vlade što znači dodatni 13 tijela ili u

³²⁵ K.Imamovic-Čizmić, Pravne i institucionalne pretpostavke procjene učinaka propisa u BiH, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVIX – 2016 str. 66str.84

najmanju ruku educiranih vladinih službnika koji bi mogli pratiti proces nadzora nad kvalitetom sprovednih procjena.

I na kraju s obzirom da se BiH nalazi u početnoj fazi korištenja instrumenata pametne regulacije bit će neophodno i raditi na razvijanju svijesti javnosti o potrebi uključivanja zainteresiranih u proces izrade propisa kroz institut komunikacija. Ovdje posebnu ulogu mogu imati nevladin sektor i udruženja poslodavaca koja će svojim članovima organizirati edukacije o modificiranju njihove uloge u zakonodavnom procesu.

LITERATURA

Kasim I Begić, Ekonomska politika, Sarajevo, 2000.

Musa Anamarija, PRILAGODBA PROCESA IZRADE PROPISA EUROPSKIM INTEGRACIJAMA: NOVINE I IZAZOVI, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol.VI No.1 Lipanj 2015.

Neil Gunningham and Darren Sinclair, Smart regulation, <http://pressfiles.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/ch08.pdf>,

Zdenka Pogarčić, Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta, www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2015/1/pogarcic.pdf, <http://www.gov.scot/Topics/Business-Industry/support/better-regulation/5principlesofBetterRegulation>,

Imamović-Čizmić Kanita, Pravne i institucionalne pretpostavke procjene učinaka propisa u BiH, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVIX – 2016

Udruženje poslodavaca FBiH, KAKO DO POVOLJNIJEG POSLOVNOG AMBIJENTA, Šta poslodavci očekuju od vlasti,

Centri civilnih inicijativa, Efekti zakona jedna od nepoznanica u BiH. Sarajevo: Centri civilnih inicijativa, 2015

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, The European economic and social committee and the committee of the regions , 2012 Strasbourg, 12.12.2012 COM(2012) 746 final

Ustav BiH

Ustav F BiH

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_en<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=HR>