



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ІНІЦІАТИВА

EFEKTI ZAKONA

JEDNA OD NEPOZ

:iH

(RADNA VERZIJA)



Izdavač:

Centri civilnih inicijativa, Tuzla, Bosna i Hercegovina

(www.cci.ba)

Za izdavača:

Zlatan Obranović, direktor CCI

Adresa:

Ludviga Kube 7

Telefoni:

+387 35 247 740, +387 35 247 741

e-mail:

ccituzla@bih.net.ba

Analizu priredili: Asmir Ćilimković i Denis Telić

Recezent: Prof. dr. sc. Miloš Šolaja, Fakultet političkih nauka Banja Luka

1. SAŽETAK	4
2. UVODNA RAZMATRANJA	9
3. METODOLOGIJA	17
3.1. Osnove i metodologija realizovanog istraživanja	17
3.2. Nepoštivanje zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH	23
4. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR – PROPISI I PRAKSA	24
4.1. Generalni osvrt	24
4.2. Institucije Bosne i Hercegovine	28
4.3. Republika Srpska	34
4.4. Federacija Bosne i Hercegovine	40
5. ANALIZA EFEKATA ZAKONA U PRAKSI	48
5.1. Obezbeđenje institucionalnih kapaciteta za provedbu zakona u BiH	50
5.2. Pravovremeno donošenje provedbenih podzakonskih akata	53
5.3. Obezbeđenje zakonom proiciranog budžeta za implementaciju	59
5.4. Praksa realizacije analize efekata zakona u BiH	62
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	71
7. POPIS IZVORA	77
RIJEČ RECEZENTA	79
DODATAK 1:	
Tabela zakona koji su tretirani u konačnici za dobijanje rezultata istraživanje	82
DODATAK 2:	
Efekti donešenih temeljnih zakona u periodu 2010-2014. godina iz perspektive institucija zaduženih za provođenje	86

SAŽETAK

U Bosni i Hercegovini¹, proces donošenja i implementacije temeljnih zakona na nezadovoljavajućem je nivou kvaliteta (i po broju ukupno usvojenih, ali i onih zakona koji se u kratkom vremenskom intervalu mjenjaju nakon usvajanja). Od ove hipoteze, izvedene nakog dugogodišnjem monitoriga rada vlada i parlamenta u BiH, Centri civilnih inicijativa su krenuli u istraživanje, a na žalost ista je potvrđena analizom koju predstavljamo u nastavku.

Nedostatak pravovremene i adekvatne procjene uticaja propisa (ex-ante analiza), a posebno analiza efekata zakona (ex-post analiza), jedni su od ključnih razloga zbog kojih se donose loša regulatorna (zakonska) rješenja. Na štetu čitavog društva, u Bosni i Hercegovini se kvalitet zakona ne procjenjuje (primarno) na osnovu njegovih efekata i stepena primjene, nego na osnovu kvaliteta pravnog teksta ili same činjenice usvajanja i stupanja na snagu. Neshvatljivo zvuči podatak o preko 2/3 usvojenih temeljnih zakona iz perioda 2010 – 2014. godina (69%, $\pm 5\%$), za koje nije urađen niti najprostiji oblik tzv. „analize efekata zakona (ex-post)“, tj. analize zakona nakon određenog perioda implementacije. Pri tome nema niti naznaka kako će „analiza efekata“ biti urađena u bliskom narednom periodu. Interesantno, niti jedna od institucija koje su navele da nije urađena analiza efekata zakona nije pomenula podatak kako je tokom pripreme zakona rađena „procjena uticaja propisa (ex-ante analiza)“. Napominjemo kako je izrada „ex-ante analiza“ obaveza zakonodavca na osnovu postojeće regulative iz oblasti kvalitete pripreme i analize uticaja propisa², ali te činjenice po običaju nisu prepreka da se posao ne uradi.

Zakoni, po pravilu, ne sadrže odredbe koje bi trebale da obezbjede njihovu reviziju nakon proteka određenog perioda, što je praksa za koju smatramo da treba biti izmjenjena. Upravo ovom analizom, CCI ukazuje na potrebu redovnog izveštavanja o sprovođenju zakona, a za početak govorimo o nekoliko ključnih zakona po resoru. U izveštaju o analizi efekata propisa (ex-post) trebalo bi jasno definisati indikatore na osnovu kojih će se pratiti ključni efekti primene propisa, način prikupljanja podataka i obavješćavanja javnosti o primjeni propisa. Na taj način bi se obezbjedila pouzdana osnova za praćenje stanja i oblikovanje politike Vlade, odnosno moguću novu intervenciju na tekstu zakona.

Entitetske i državne institucije imale su mnogo problema da odgovore na konkretno pitanje u vezi sa efektima donesenih zakona. Za više od 1/3 donesenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina ($\pm 5\%$), zakonodavac nije mogao prepoznati bilo kakave pozitivne efekte od implementacije. Poražavajući je pristup institucija prema ovako važnom pitanju, jer na 16% zakona nismo dobili bilo kakav odgovor o efektima, kao da ni same institucije ne vide bilo kakavu korist od pojedinih zakona. A svjedoci smo i 18% zakona za koje se iz institucija tvrdi kako je prerano govoriti o efektima, iako su među tim zakonima i neki iz 2013. godine kao što su Zakon o stvarnim pravima F BiH, Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji F BiH, Zakon o elektronskom dokumentu F BiH, itd.

¹ Akcentirano na državni nivo i entitete

² Državna i entitetska pravila za izradu propisa, „Federalna uredba o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH“, te „Odluka o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa u RS“

Učestale promjene (izmjene i dopune) zakona u kratkim vremenskim intervalima, usporen proces pripreme zakona za entitetskom i državnim nivou, neusklađenost zakonodavnih planova rada sa radom institucija u praksi, dodatno čine situaciju po pitanju realizacije zakonodavstva dramatičnom i dugoročno neodrživom, a okvir u kojem funkcioniše ovakav administrativni aparat očigledno zahtjeva korjenite promjene. O tome da je proces pripreme temeljnih zakona, donesenih u periodu 2010 - 2014. godina, imao propuste u smislu nedovoljno dobrog istraživanja i manjka analiza (procjene uticaja propisa) govori i činjenica o 10% zakona koji su, zaključno sa 30.05.2015. godine, mijenjani već u prvim godinama implementacije. U konačnici, preko 40% temeljnih zakona, donesenih u periodu 2010 – 2014. godine, već su mjenjani i dopunjavani, ili se u 2015. godini trebaju izmijeniti kako bi se adekvatno mogli implementirati.

Donošenje podzakonskih akata u propisanom roku od suštinske je važnosti za implementaciju zakona, tj. za isporučivanje očekivanih efekata. U isto vrijeme, zakonodavac u BiH tokom procesa usvajanja zakona često i nema precizirano koji će mu sve podzakonski akti biti potrebni, tačan broj podzakonskih propisa, tip (uredba, pravilnik, uputstvo...), isl. Tako se u godišnjim programima rada Vijeća ministara BiH, kao i Vlada F BiH i RS, umjesto naziva planiranog podzakonskog akta, prečesto upisuje okvirna izjava u smislu „izrada odgovarajućeg podzakonskog akta u vezi sa zakonom“. Ova analiza upućuje na potrebu ranog upoznavanja javnosti sa nacrtima provedbenih podzakonskih akata - u fazi pripreme prijedloga zakona, ili, ukoliko to nije moguće, da postoji obaveza prilaganja obrazloženja i osnovnih smjernica podzakonskog akta. Primjera radi, u Poslovniku o radu Vlade Republike Slovenije predviđeno je da prijedlog zakona mora obuhvatiti i nacрте podzakonskih propisa čije donošenje predviđa prijedlog zakona, tako da zajedno čine cjelovito uređenje određenog pitanja.

Analiza je pokazala kako je za 80% (s.g.±5%), donesenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina, bilo propisano donošenje određenih podzakonskih propisa, a kako bi se zakon mogao u potpunosti provesti. Poražavajući je podatak da za trećinu (33%) donesenih temeljnih zakona iz analiziranog perioda (unutar prethodno pomenutih 80%) nisu još uvijek doneseni svi propisani podzakonski akti, iako tu imamo i zakona koji su objavljeni u službenim novinama još 2013, 2012, pa i 2011. godine.

U isto vrijeme nije zanemariv ni podatak o 9% donesenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina koji se danas ne provode na način kako je planirano, jer vlast nije uspjela iznaći mogućnost niti da se u potpunosti obezbjeđe propisani institucionalni kapaciteti (uspostava agencije, regulatorne komisije, kancelarije, centara, nezavisnih tijela, itd...). Među tim zakonima su zakoni iz 2012, 2013, te 2014. godine.

Dok se u državama okruženja zakonodavni postupak i „analiziranje uticaja i efekata propisa“ definišu kroz donesene rezolucije (Republika Slovenija), zakone (Republika Hrvatska) ili recimo kroz

poslovnike³ o radu vlada i parlamenata, s ciljem da se ova oblast reguliše što višim aktom, u Bosni i Hercegovini se pitanje uticaja i kvaliteta efekata propisa (zakona, idr.) tretira tek kroz pravila i podzakonske akte. S obzirom na važnost pitanja uticaja i analize efekata propisa (zakona), ali i na trenutno lošu primjenu postojećih propisa, smatramo kako i u Bosni i Hercegovini ova oblast mora u narednom periodu biti definisana u najmanju ruku poslovnima⁴ u radu vlada i parlamenta. Efektnije rješenje vidimo kroz usvajanje zakona o zakonodavnoj, odnosno normativnoj djelatnosti, kroz sinergiju političkog faktora i stručnih znanja, čime bi se povećala politička podrška utvrđenim principima i rješenjima, a time i održivost predviđenog modela.

Činjenica je i to da se postojećom regulativom iz oblasti kvalitete pripreme i analize uticaja propisa⁵ ostavlja i previše prostora za slučajeve kada je opravdano da se ne radi po istima, a isto tako kreator propisa ne snosi bilo kakve konsekvence ukoliko i namjerno pokuša preskočiti pojedine odredbe s ciljem da olakša sebi posao na uštrb kvaliteta propisa. Primjera radi, tokom 2015. godine, a zaključno sa polovinom septembra mjeseca, na nivou Federacije BiH, na osnovu „Uredbe o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH“ rađena je samo jedna sveobuhvatna procjena uticaja propisa, 4 skraćene procjene i dvije procjene uticaja propisa kroz određene projekte (ukupno 7). U istom periodu Federalna vlada je utvrdila 37 zakona i, u najmanju ruku, za očekivati je bilo da se za više od pola njih uradi „procjena uticaja propisa“. Ništa bolje nije niti u Republici Srpskoj. Iz Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju (MEORS) upoznati smo kako je u prošlosti rađeno nekoliko „analiza uticaja propisa (ex-ante)“, a naknadnom provjerom mogli smo se uvjeriti kako je u 2014. godini objavljen tek jedan završni izvještaj o izvršenoj procjeni uticaja propisa i to na „Zakon o stečajnom postupku“ i samo još jedan u 2015. godine – završni izvještaj o procjeni uticaja propisa na „Nacrt zakona o jakim alkoholnim pićima“.

Dalje, dok se u „Smjernicama za procjenu uticaja propisa - Evropske komisije“, „hitni postupak“ usvajanja zakona izjednačava sa „višom silom“ i zahtjeva mnoštvo pojašnjenja i odobrenja od posebno nadležnih tijela, u Bosni i Hercegovini je kroz postojeću regulativu ovo pitanje banalizovano, očigledno planski. Problem „hitnog postupka“ donošenja zakona suštinske je prirode, i direktno može imati presudan uticaj govoreći o kvaliteti zakona, a praktikovanjem istog dolazimo do zakonskog rješenja koje nije utemeljeno na činjenicama, nego na stranačnim i nekim drugim interesima. Proglašenje „hitnog postupka“ znači i znatno manje obaveza za predlagača, pošto za ovakve zakone

³ U susjednoj Republici Srbiji član 40. Poslovnika Vlade obavezuje predlagača da kao prilog uz nacrt zakona dostavlja i „analizu efekata zakona“. Poređenja radi, pojam „analiza efekata zakona“ se ne pominje niti jedan put u Poslovniku rada Vijeća ministara BiH, Poslovniku rada Vlade Federacije BiH, dok je u Poslovniku rada Vlade Republike Srpske pomenut indirektno u članu 17, stav 1. tačka b. U isto vrijeme u Poslovnima o radu Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, kao i Parlamenta Federacije, a isto tako i Poslovnima Narodne skupštine i Vijeća naroda RS, pojam „analiza efekata zakona (propisa)“ ne pominje se u bilo kom obliku.

⁴ Na žalost u Bosni i Hercegovini su pitanja izmjene i dopuna poslovnika o radu vlada i parlamenta kompleksna politička pitanja i vlast izbjegava na sve načine da se njima bavi.

⁵ Državna i entitetska pravila za izradu propisa, Federalna „Uredba o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH“, te „Odluka o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa u RS“.

(po trenutnoj regulativi) nema potrebe da se konsultuje javnost, niti da se radi „procjena uticaja zakona (ex-ante analiza), ili recimo procjena finansijskih efekata, itd.

Iskorištavajući ovakve pogodnosti, da se radi manje, bez potrebe da se javnost uključuje na bilo kakav način, Vijeće ministara BiH je u 2014. godini utvrdilo 35% zakona po hitnom i/ili skraćenom postupku, Vlada Federacije BiH 42%, dok je Vlada Republike Srpske po hitnom postupku prošle godine utvrdila čak 44% zakona. Posmatrali smo i period 2015. godine do polovine septembra mjeseca i prije svega istakli bi napredak Vlade RS po ovom pitanju, jer je u tekućoj godini po hitnom postupku utvrđeno 7% zakona. Nasuprot ovoj instituciji Vlada Federacije BiH je u 2015. godini i povećala procenat zakona koji su pripremljeni i utvrđeni po hitnoj proceduri na 53% ukupno utvrđenih, a Vijeće ministara BiH na 38%.

Jedan od ključnih elemenata za prevazilaženje uočenih problema i ostvarivanje željenih ciljeva je i implementacija reforme javne uprave⁶ - kao sistematizovanog skupa mjera, između ostalog usmjerenih i ka povećanju kvaliteta propisa, tj. ka unaprjeđenju učinka i realizacije. Problem je taj što određeni značajni ciljevi još uvijek su neispunjeni, a rokovi za implementaciju istekli su 2011, 2012. i 2013. godine.

- Još uvijek nije uspostavljen sistema za podršku procesa pripreme i usvajanja propisa, koji bi uključio i elemente e-demokratije što bi uključivalo objavu svih nacrti propisa na internetu, uz otvorenost za komentare.

Moramo istaći kako su Centri civilnih inicijativa u vezi sa ovim pitanjem uputili i konkretnu inicijativu prema Vladi Federacije BiH, a s ciljem da se nacrti propisa koje pripremi Vlada objave uz najavu dnevnog reda sjednice. Međutim, iako je ovo praksa koja već duži period funkcioniše u radu susjednih Vlada Republike Hrvatske i Crne Gore, u Vladi Federacije BiH, ali i Vijeću ministara BiH, te Vladi Republike Srpske i dalje ne izražavaju spremnost za unaprjeđenjem transparentnost svog rada na način kako je CCI tražio.

- Takođe, u BiH još uvijek nije uspostavljena planirana sveobuhvatna elektronska baza zakonskih i podzakonskih propisa kojima se može pristupiti sa jednog mjesta i kroz integralni web portal. Ovo je problem koji dodatno umanjuje mogućnosti izrade ozbiljnijih analiza o kompleksnosti sveukupne regulative u BiH (ili po određenim oblastima), a građanima otežava pristup informacijama ukoliko bi željeli da se upoznaju sa konkretnim efektima od određenih zakona (ili skupina zakona).

Potrebno je što hitnije iznaći rješenje kako bi se obezbjedio održiv besplatan pristup bazi propisa svim građanima, privredi i drugim nedržavnim i državnim subjektima.

- Iako je trebala biti donesena još krajem 2011. godine, „Odluka o postupku procjene uticaja propisa na nivou BiH“, još uvijek nije realizovana.

Po podacima iz Ureda za reviziju javne uprave, Ministarstvo pravde BiH je u saradnji sa Projektom EU - Razvoj centralnih organa Vlada/VM u BiH, pripremilo prednacrt, ali do usvajanja odluke nije došlo.

⁶ Reforma javne uprave u BiH, koja je u toku još od 2006. godine.

Na posebno mjesto srama, usljed nerazumne neodgovornosti i nespremnosti za saradnju tokom pripreme ove analize, kao one koji svjesno krše bh. zakone, stavljamo institucije koje niti nakon dva kruga upita nisu odgovorili Centara civilnih inicijativa na određena pitanja. Riječ je o 14 institucija od 40 upitanih (1/3 anketiranih), i to: Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Agencija za statistiku BiH, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo nauke i tehnologije RS, Ministarstvo saobraćaja i veza RS, Uprava za imovinsko i geodetsko pravne poslove RS⁷, Ministarstvo okoliša i turizma FBiH, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH, Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata FBiH, Ministarstvo zdravstva FBiH, Zavod za statistiku FBiH, te Federalna uprava za inspeksijske poslove.

Na žalost i među onima koje su dostavili odgovore trećina institucija je ovo realizovala bez želje da se upusti u materiju, tj. u pitanju je bilo čisto ispunjavanje forme o čemu svjedoče brojne povratne informacije sa vrlo siromašnim sadržajem.

Za kraj ovog dijela dodajmo i to kako je za većinu anketiranih institucija, pojam „analiza efekata zakona“ potpuna nepoznanica, a više nego očigledni su nedostaci kapaciteta u institucijama po ovom pitanju. Ovakvi rezultati pokazuju kako u ministarstvima još uvijek nisu sistemski određena lica koja će provoditi „analize efekata zakona“ i drugih propisa, niti su formirana posebna analitička odeljenja za ove poslove. Polazna osnova rješenja ovog problema je izrada analize koja će precizirati broj, znanja i vještine službenika koji trenutno rade na normativnim i analitičkim poslovima, naročito u oblastima modernih zakonodavnih tehnika, tj. sprovođenju propisa i njihovog usklađivanja s pravnim tekovinama EU.

Jedna od preporuka CCI koje smo predstavili u posebnom odjeljku analize odnosi se na potrebu intenzivnije doedukacije odabranih pojedinaca (radnih grupa) unutar javnih institucija, a koji će u budućnosti biti uključeni u proces objektivnog „analiziranja efekata zakona“.

Naravno, unapređenje kvaliteta svih faza zakonodavnog procesa (korištenje novih informacionih tehnologija, stručno usavršavanje pojedinaca i radnih grupa, organizacija javnih rasprava, analiziranje efekata zakona, itd.) neće biti moguće ukoliko se na vrijeme ne obezbjeđe odgovarajuća finansijska sredstva, što je ujedno i apel da se o ovim pitanjima razmisli već prilikom usvajanja budžeta za narednu godinu.

⁷ Republička uprava za geodetske i imovinsko pravne odnose RS na dopis CCI odgovorila je nakon pola godine, od dana zaprimanja dopisa.

UVODNA RAZMATRANJA

Izrazom „bolji“ propisi, označava se nastojanje države da unaprijedi kvalitet propisa, pri čemu kvalitet propisa ima različita značenja za različite subjekte.

Uz pomoć međunarodnih institucija, ali i angažman domaćih stručnjaka, u Bosni i Hercegovini je tokom posljednjih godina preduzet niz koraka u cilju unaprjeđenja kvaliteta domaćeg zakonodavstva. Dana, 01.06.2015. godine za Bosnu i Hercegovinu je otvoreno jedno novo političko poglavlje, period ključnih reformi koji zahjeva odlučne poteze i koordinisano djelovanje institucija na svim nivoima. Tog dana je na snagu stupio „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Evropske unije (EU) i Bosne i Hercegovine (BiH)“, kojim se uspostavlja blisko partnerstvo između EU i BiH, a produbljuju političke, ekonomske i trgovinske veze između dvije strane sporazuma. Sporazum je dokument koji je BiH prvobitno parafirala još 2007. godine, ključni prvi korak prema članstvu u EU, koji otvara put različitim fondovima EU čim se pokrenu prve reforme. Ali, reforme znače prije svega i znatno efikasnije donošenje nove pravne regulative⁸, tako da se intenziviranje regulatorne aktivnosti posebno očekuje u narednom periodu s ciljem završetka započetih reformi i usklađenja domaćih propisa⁹ sa *acquis communautaire*. Pri tome, težište provjere formalnog usklađivanja propisa premještaće se ka ocjenjivanju njihovog provođenja i poštivanja u praksi, što može proizvesti i odgovarajuće sankcije. Stoga je fazi provođenja zakona posvećena posebna pažnja, naročito u pogledu donošenja podzakonskih (opštih) akata i *ex post* analize (analize efekata).

U isto vrijeme, usljed pritiska na Bosnu i Hercegovinu da se regulatorni okvir u što kraćem roku izmjeni¹⁰, ali i zbog niza drugih ograničenja, postoji značajan rizik da se donošenjem propisa ne ostvaruju željeni ciljevi. U praksi bi to značilo da novi propisi, odnosno regulatorne promjene često:

- nisu provodive zato što nedostaju institucionalni kapaciteti, ili zato što nisu predviđena odgovarajuća sredstva za njihovo provođenje ili zato što nisu adekvatno sagledane tržišne i tehnološke promjene.
- stvaraju nepotrebne administrativne troškove i time smanjuju konkurentnost privrede, investicije i zaposlenost;
- stvaraju pravnu nesigurnost zbog neusklađenosti s drugim propisima, ostavljajući previše diskrecionih prava državnih/entitetskih organa, čime se otvara prostor za korupciju;
- stavljaju privatni interes ispred javnog interesa i tako idu u prilog određenim interesnim grupama, pri čemu javnost nije upoznata s njihovim donošenjem.

⁸ Pod pojmom „regulativa“ podrazumijevamo sve normativne (opšte) pravne akte, što uključuje sve zakone i podzakonske opšte akte, kao i opšte akte koje donose regulatorna tijela (agencije, uprave, službe...) u obavljanju i radi obavljanja svojih poslova (pravilnici, uputstva, mišljenja, stavovi, i sl.).

⁹ Pod propisom, u smislu ovih pravila podrazumijeva se ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluka, uputstvo, pravilnik, i drugi opšti pravni akti.

¹⁰ Bosna i Hercegovina i Kosovo su zemlje Balkana u kojima se pristupni proces u EU najsporije odvije.

Da bi se obezbjedio kvalitet propisa, nadležni organi prilikom njihove izrade, predlaganja i usvajanja, trebalo bi da poštuju sljedeća Evropska načela:

- Načelo neophodnosti - Podrazumjeva da se propis usvaja samo kada je to neophodno, kao rezultat sveobuhvatne analize svih regulatornih instrumenata u oblasti koja je predmet regulacije; da propis ne može da sadrži nepotrebne procedure i administrativne troškove; da se na osnovu kontinuiranog praćenja i primjene propisa utvrdi potreba da se on stavi van snage ili izmjeni i dopuni.
- Načelo djelotvornosti - Podrazumjeva da se propisom rješavaju uočeni problemi; da je propis primjenjiv; da propis jasno definiše ovlaštenja nadležnih institucija / subjekata kao nosilaca javnih ovlaštenja; da su subjekti na koje se propis odnosi u mogućnosti da ga poštuju i po njemu postupaju.
- Načelo ekonomičnosti - Podrazumjeva da propis na nivou društva ima za posljedicu veću korist nego troškove; da se ciljevi ostvaruju propisom uz najniže troškove, uzimajući u obzir alternative¹¹ propisima i različite pristupe i oblike propisa; da je društveno opravdana distribucija (pozitivnih i negativnih) posljedica na različite društvene grupe ili da su predviđene mere na osnovu kojih se ublažava neravnotežnost distribucije tih posljedica.
- Načelo proporcionalnosti - Podrazumjeva da su opterećenja koja propis nameće subjektima na koje se odnosi svrsishodna i opravdana, te da se prilikom izrade propisa koristi svrsishodan nivo analize efekata propisa.

Analiza koja je pred nama upravo ukazuje na neophodnost daljeg poboljšanja zakonodavnog procesa sa posebnim naglaskom na veću transparentnost i rano uključivanje zainteresovanih aktera prilikom izrade propisa, neophodnost još kvalitetnije procjene regulatornog i finansijskog uticaja i administrativnih preduslova za primjenu pojedinih propisa, dalje unapređivanje procedure usvajanja zakona u PSBIH/PFBIH/NSRS, te potrebu praćenja realizacije i analizu efekata propisa u BiH.

Šta predstavlja i za šta koristimo „analizu procjene uticaja propisa“

Naravno, slične negativne posljedice javljaju se i u drugim državama, i upravo je jedno od rješenja koje koriste mnoge zemlje EU, s ciljem da se sistematično pristupa smanjenju rizika od donošenja loših regulatornih rješenja, izrada tzv. „procjene uticaja propisa“ (Regulatory Impact Analysis - RIA). Pored Regulatory Impact Analysis obično se koriste i termini Regulatory Impact Assessment (RIA), Regulatory Impact Statement (RIS) ili Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS). Prva dva termina označavaju proces. A druga dva se odnose na dokument koji nastaje kao rezultat tog procesa i predstavlja opis istog. Generalno, metode procjene uticaja propisa sistemski ispituju potencijalne efekte prije usvajanja, ali i nakon određenog vremena primjene novih propisa.

¹¹ Po definiciji „alternativne regulativi“ jesu mehanizmi kojima se postižu konkretni ciljevi bez usvajanja propisa i obuhvataju tržišne mehanizme, subvencije, medijske kampanje usmjerene na promjenu ponašanja, promjenu vođenja određene politike, isl.

Prema osnovnoj podjeli, procjene uticaja propisa djelimo na:

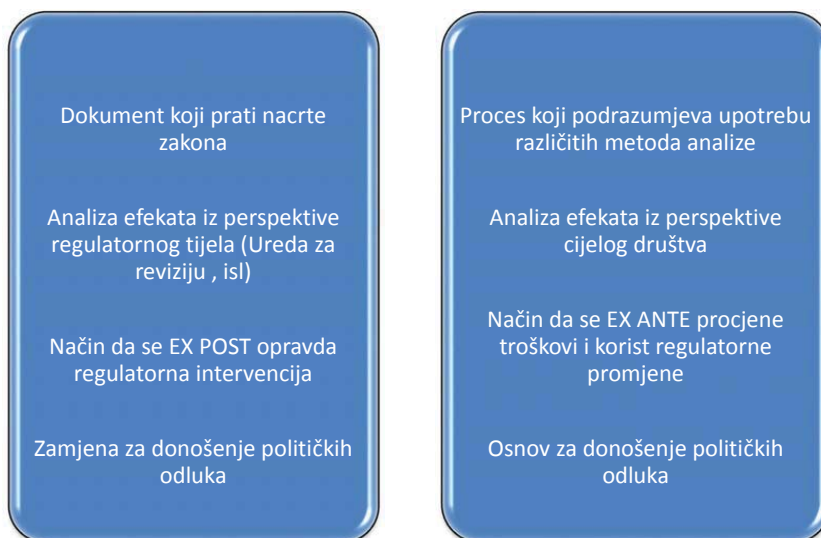
- Ex-ante - vrsta procjene uticaja propisa koja se vrši tokom samog razmatranja i formiranja stava prema određenoj politici (recimo, politici EU) i u vrijeme samog odlučivanja i odabira određenih propisa i politika, i
- Ex-post¹² - procjena kvaliteta koja se vrši na već uvedenom propisu, pri čemu se isti vrednuje i ocjenjuje njegove prednosti i nedostaci, odnosno ocjenjuje sam njegov uticaj na određenu oblast, politiku, životni standard, javna i privatna preduzeća, itd.

U najkraćem, analiza uticaja propisa predstavlja ocjenu mogućih posljedica predloženog novog propisa ili izmjena i dopuna postojećih propisa. Ona obuhvata detaljnu analizu s ciljem sticanja uvjerenja da novi propis može dovesti do namjeravanih efekata. Ona takođe pomaže da se identifikuju „sporedne“ posljedice i svi skriveni troškovi povezani s propisom. Analiza uticaja propisa promoviše izradu javne politike zasnovane na činjenicama, kroz detaljno razmatranje mogućih uticaja odluka i strukturisane konsultacije sa zainteresovanim pojedincima i grupama građana. Ona podstiče tvorce politike da prilikom razmatranja zakonodavnih aktivnosti donose odluke, koje u odnosu na šire ekonomske i socijalne ciljeve daju najoptimalnija rješenja problema. To je pristup koji unaprjeđuje kvalitet političkog i administrativnog odlučivanja, jer pruža otvorenost, uključivanje javnosti i odgovornost¹³.

Na koji način Evropska komisija i sa kolikom pažnjom prilazi oblasti analize uticaja propisa najbolje smo se mogli uvjeriti kroz upoznavanje da „Priručnikom za analizu uticaja Evropske Komisije (European Commission Impact Assessment Guidelines, SEC (2009))“. Ovaj priručnik Evropske Komisije jasan je po pitanju šta to jeste, a šta nije analiza uticaja propisa, a kako smo i predstavili narednim grafikonom:

¹² Analiza većim dijelom u nastavku, pa i kroz upitnike koje smo prosljedili institucijama širom BiH, bavi se problemom nedostajućih „ex-post procjena zakona“, odnosno analiza efekata zakona nakon određenog vremena implementacije.

¹³ Ovakvi procesi su posebno bitni za države kao što je Bosna i Hercegovina, one u kojima je narušeno povjerenje građana (šire javnosti) u svrsishodnost i kvalitet rada javnih institucija.



Dijagram 1.

Analiza uticaja propisa u BiH treba da omogući da država i entiteti intervenišu samo kada je to neophodno, i da kada to čini, koristi onu alternativu koja je najdjelotvornija ili kojom se cilj koji je u javnom interesu ostvaruje uz minimalne troškove. To je proces donošenja odluka o propisima utemeljenim na dokazima i prikupljenim relevantnim podacima, koji će poslužiti kao smjernice za odabir najbolje moguće opcije.

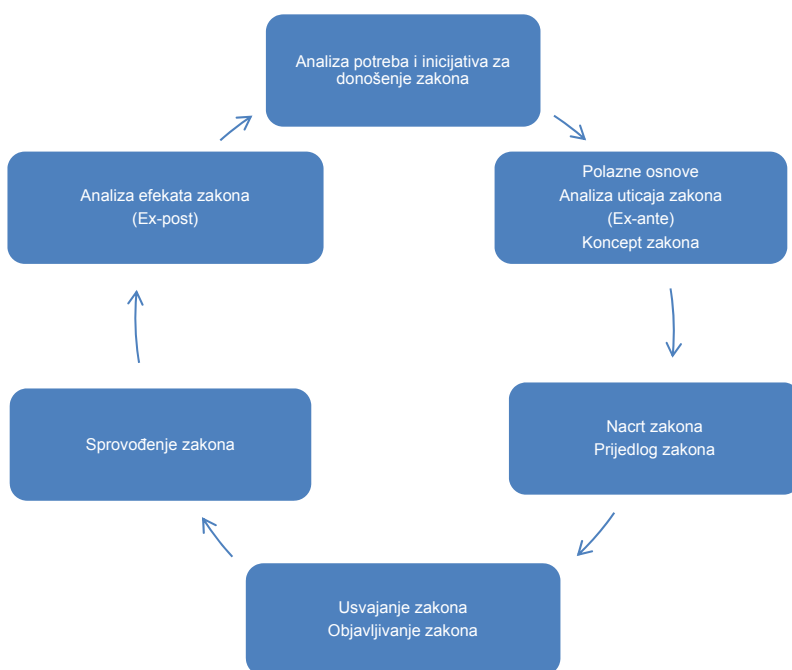
Analizu uticaja propisa mogli bi nazvati i alatom koji je ustrojen prema evropskoj praksi za poboljšanje kvaliteta novih propisa i pojednostavljenje postojećih zakonodavnih rješenja. Pored ovih, navedimo još nekoliko konkretnih koristi od provođenja analize uticaja:

- na osnovu analize uticaja propisa donosioci odluka bolje razumiju posljedice tj. troškove, koristi i efekte odluka (ko ima korist i ko snosi troškove);
- analiza uticaja omogućava bolje sagledavanje i razumjevanje stvarnih efekata propisa putem kvantifikovanja troškova i koristi, kao i blagovremeno otkrivanje sporednih i nenamjernih efekata regulacije;
- primjena analize uticaja vodi većoj transparentnosti i omogućava zainteresovanim stranama da kroz proces konsultacija, odnosno javne rasprave, iznesu svoje stavove i dodatne činjenice. ITD.

Uprošten grafikon životnog ciklusa analize uticaja propisa krenuo bi od iskazane potrebe i inicijative za donošenjem zakona, a završio bi (ex-post) analizom efekata zakona. Posljednja faza, analiza efekata zakona, predstavlja način prikupljanja i organizovanja informacija s ciljem da se identifikuju i, koliko je to moguće, kvantifikuju realni efekti zakona, tj. da se pruže podaci o neto koristi za društvo i

ukaže na efekte po različite interesne grupe i građane. Upravo je ovo faza koja se najmanje provodi u Bosni i Hercegovini i za koju trenutno imamo najslabije razvijene institucionalne i pojedinačne kapacitete.

U prvim oblicima, analize efekata zakona su se odnosile prvenstveno na ekonomske efekte, dok je danas u potpunosti preovladalo shvatanje da se moraju sagledati ukupni efekti određenog zakona na društvo kao cjelinu i životnu sredinu (efekti na zagađenje životne sredine, efekti na zdravlje radnika, efekti vezani za korištenje prirodnih resursa, bezbjednost saobraćaja, itd). Ex-post analiza efekata zakona mora da prikazuje ciljne grupe, kvalitativne i kvantitativne pokazatelje, nastale sistemske promjene (npr. efekte koji su proizašli uvođenjem nove agencije), kao i konkretne ostvarene koristi, ali i projekciju novih potreba i tek očekivanih efekte. Iz Ex post analize vlast bi trebala crpiti informacije na osnovu kojih bi nastale, po potrebi, inicijative za novim zakonima ili izmjenama postojećih.



Dijagram 2.

Sasvim sigurno, neophodno je da proces zakonodavne reforme ima što dinamičniji pristup, gde se istovremeno razmatra prošlost, sadašnjost i budućnost u smislu uzročnih relacija troškova i koristi, radi pronalaženja optimalnih rješenja za budući zadati period – sve ono što bi mogli podvući pod „analizu efekata propisa“. Tako npr. svaki put kada provodimo analizu efekata važećeg propisa u periodu od njegovog usvajanja do danas, mi ustvari istovremeno razmatramo i:

- poželjnost njegovog (bar delimično) zadržavanja u pravnom poretku, ili bar za određeni period, kako se time ne bi stvorila pravna praznina i nastupilo stanje pravne neizvjesnosti,
- potrebu njegove izmjene, radi prilagođavanja novim okolnostima i
- uklanjanje propisa, uz istovremeno (ne)preduzimanje zamjenskih nenormativnih mjera.

Analiza efekata zakona ne smije da predstavlja dokument u kojem su tek definisani problemi sa mišljenjima različitih institucija o tim problemima. Umjesto ovakvog pristupa potrebno je uložiti znatno više napora kako bi se vrednovali svi aspekti i dimenzije svakog problema i kako bi se dala konkretna rješenja na iste.

Hipoteza i opseg realizovanog istraživanja

U izradu analize koja je pred nama krenuli smo od hipoteze kako je u BiH (i na državnom i na entitetskim nivoima¹⁴) proces donošenja i implementacije temeljnih zakona na nezadovoljavajućem nivou kvaliteta¹⁵ (i po broju usvojenih zakona i po onima koji se usvoje i mijenjaju u kratkom periodu). U isto vrijeme CCI smatra kako su upravo nedostaci pravovremene i adekvatne procjene uticaja propisa (ex-ante), a posebno analiza efekata zakona (ex-post), jedni od ključnih razloga zbog kojeg se donosi loša regulatorna rješenja.

Monitormom rada vlada i parlamenata koji CCI vrši još od 2007. godine, suočili smo se sa činjenicama kako se u BiH, u pravilu, više mijenjaju postojeći zakoni nego što se donose novi (temeljni), a da se prečesto vrlo brzo nakon donošenja temeljnog zakona ide sa izmjenama i dopunama istog. Nedovoljno transparentno donošenje zakona, minimalan broj kvalitetno organizovanih javnih rasprava, uz nekvalitetno obrađene analize uticaja propisa i skoro nikakve realizacije analize efekata propisa, samo su neke od faktora koji su doveli do ovakve situacije po pitanju kvantiteta i kvaliteta zakonodavne regulative.

Utvrđenim domenom, odnosno opsegom istraživanja, tretirali smo sve osnovne (temeljne) zakone¹⁶ koji su doneseni u Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj Skupštini RS u periodu od Opštih izbora u BiH 2010. godine, pa do isteka mandata vlasti prije izbora 2014. godine. Po podacima do kojih je CCI došao, u analiziranom periodu od 4 godine, na nivou države doneseno je svega 14 temeljnih zakona, u Federaciji BiH 56, a u Republici Srpskoj 106 zakona. Dakle, ukupno u periodu 2011 – 2014. godina na nivou države i entiteta, doneseno je i u Službenim novinama objavljeno 176 temeljnih zakona.

U periodu nakon Opštih izbora u Republici Hrvatskoj održanih 04.12.2011. godine, pa zaključno sa 15.07.2015. godine (period do kada smo analizirali stanje) VII saziv Hrvatskog Sabora usvojio je 194 temeljna zakona¹⁷. U periodu 2010 – 2014. godina Narodna Skupština Srbije usvojila je 113 temeljnih zakona, dok ih je u istom periodu Skupština Crne Gore usvojila 122.

Ova analiza će pokazati kako BiH nije u potpunosti siromašna po pitanju pravne regulative koja uređuje oblast pripreme, donošenja i procjene uticaja propisa, a time i zakona. Istina, u zemljama okruženja ova oblast je regulisana višim pravnim aktima nego je to slučaj u BiH, pa je tako recimo u Republici Hrvatskoj od 2011. godine na snazi „Zakon o procjeni učinka propisa“. Problem u BiH je dublje prirode, a prvenstveno se ogleda u tome što se i postojeća regulativa koja definiše proces pripreme, donošenja i procjene uticaja propisa provodi parcijalno i nesistematično. Tako smo, na

¹⁴ S obzirom na ograničene kapacitete istraživanje koje je pred nama ne tretira stanje po kantonima, tj. rezultati se odnose na nivo države i entiteta.

¹⁵ Informacije na osnovu kojih je CCI došao do ovakvih zaključaka crpimo iz redovnih monitoring izvještaja o radu vlasti (vlada i parlamenata) na državnom i entitetskim nivou.

¹⁶ Analizom nisu obuhvaćeni usvojeni zakoni koji su „izmjene i/ili dopune“ do tada postojećih zakona.

¹⁷ Pri tome nisu računati zakoni kojima se prihvataju međunarodni sporazumi, kao ni zakoni o potvrđivanju uredbi u skladu sa EU propisima. Podaci na osnovu e-doc Republike Hrvatske.

osnovu povratnih informacija iz institucija, mogli jedino zaključiti kako se tokom pripreme zakona „procjene uticaja“ realizuju u zanemarujućem procentu, a „analize efekata“ nakon određenog perioda implementacije, još i rjeđe. Isčitavanjem mnoštva obrazloženja nacrtu zakona mogli smo zaključiti kako nije dovoljno uloženo truda u procjenu uticaja propisa, tj nisu adekvatno definisani problemi, mnoga obrazloženja ne sadrže analizu alternativnih regulatornih rješenja i gotovo po pravilu ne predočavaju analizu troškova i uticaj na korisnike.

Jedan od ključnih elemenata za prevazilaženje uočenih problema i ostvarivanje željenih ciljeva je i implementacija reforme javne uprave¹⁸ - kao sistematizovanog skupa mjera pravnih, ekonomskih, socioloških, organizacionih, informatičkih i drugih naučnih disciplina, između ostalog usmjerenih i ka povećanju kvaliteta propisa, tj. ka unaprjeđenju učinka i realizacije.

Više o ovome govorićemo u nastavku nakon što predstavimo na koji način regulativa tretira ovu oblast na nivou države i entiteta. Po ovom pitanju i dodatno smo anketirali Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS, te Generalni sekretarija Vlade Federacije BiH, jer su to institucije do kojih dolaze podaci o svim urađenim analizama uticaja propisa.

¹⁸ Reforma javne uprave u BiH, koja je u toku još od 2006. godine.

3. METODOLOGIJA

3.1. Osnove i metodologija realizovanog istraživanja

S ciljem da utvrdimo koliko se pojam „analize efekata zakona“ primjenjuje u praksi u Bosni i Hercegovini, Centri civilnih inicijativa su proveli istraživanje u periodu maj-jun mjesec 2015. godine. Cilj je bio provesti istraživanje čiji će rezultati dati neke zajedničke karakteristike ispitanog stanja, a isti mora biti dovoljno kvalitetan da bi iz njega mogli izvući opšte i specifične zaključke, kao i preporuke.

U prvom dijelu analize predstavljen je pravni okvir kojim su definisana pitanja izrade, usvajanja, te procjene uticaja i efekata od donesenih propisa u BiH, sa akcentom na zakone. S obzirom na specifičnost ustavnog uređenja BiH, posebno smo predstavili pravni okvir u vezi sa analiziranom oblasti za nivou BiH, nivou Federacije BiH i nivou Republike Srpske. Analiza u svojim dijelovima obuhvata i srodne segmente EU propisa, kao i propisa koji definišu analiziranu oblast u zemljama okruženja, s tim da smo se fokusirali na pozitivne prakse koje bi u narednom periodu mogle / trebale biti primjenjene i na području Bosne i Hercegovine.

Metodološki pristup istraživanja je zasnovan na dvije ključne faze – istraživačke faze, u okviru koje su prikupljene neophodne informacije i materijali na osnovu upitnika i direktnih kontakata sa predstavnicima institucija, i druge tzv. analitičke faze.

U prvoj fazi istraživanja, kao što smo istakli kroz uvodna razmatranja, tretirali smo 176 osnovnih (temeljnih) zakona koji su doneseni u Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj Skupštini RS u periodu od Opštih izbora u BiH 2010. godine, pa do isteka mandata vlasti prije Opštih izbora 2014. godine.

Prvi krug upitnika, sa 7 tematskih pitanja, CCI su uputili krajem maja mjeseca, a mjesec dana kasnije ponovljeno je slanje prema onim institucijama koje nisu u roku 30 dana dostavili bilo kakve odgovore. Na žalost i među onima koje su dostavili odgovore trećina institucija je ovo realizovala bez želje da se upusti u materiju, tj. u pitanju je bilo čisto ispunjavanje forme o čemu svjedoče brojne povratne informacije sa vrlo siromašnim sadržajem. Isto tako, upitanicima nije bilo strano da bez pojašnjenja preskoče izjašnjenje na jedno ili dva pitanja, što smo u obradi podataka tumačili kao negativan odgovor na pitanje CCI, vodeći se pretpostavkom kako institucija nije imala bilo šta reći po tim pitanjima. Takođe, bilježimo i situacije u kojima iz iste institucije o određenom zakonu dođe kvalitetan odgovor, dok je izjašnjenje o nekom drugom potpuno preskočeno.

Naredna tabela nas upućuje na institucije kojima je upitnik prosljeđen, broj zakona po instituciji koji su bili tema istraživanja, te broj odgovora.

BOSNA I HERCEGOVINA			REPUBLIKA SRPSKA			FEDERACIJA BIH		
Institucija	Broj zakona za koje su tražene informacije	Broj za koje su dobijene info.	Institucija	Broj zakona za koje su tražene informacije	Broj za koje su dobijene info.	Institucija	Broj zakona za koje su tražene informacije	Broj za koje su dobijene info.
Agencija za statistiku	1	0	Min. industrije, eneegetike i rudarstva	11	11	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH	7	7
Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost	1	1	Min. poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	6	0	Ministarstvo finansija F BiH	7	6 ¹⁹
Min. vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	2	2	Min. porodice, omladine i sporta	2	2	Ministarstvo okoliša i turizma F BiH	2	0
Ministarstvo finansija i trezora;	4	4	Min. rada i boračko-invalidske zaštite	6	6	Ministarstvo poljoprivrede, vodopr. i šumarstva F BiH	3	0
Agencija za javne nabavke (Min. finansija)	1	1	Min. za ekonomske odnose i regionalnu saradnju	1	1	Ministarstvo kulture i sporta F BiH	1	1
Ministarstvo prometa i komunikacija	1	0	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	14	12 ²⁰	Ministarstvo pravde F BiH	18	18
Ministarstvo sigurnosti	2	0	Min. zdravlja i socijalne zaštite	2	0	Ministarstvo rada i socijalne politike F BiH	3	3
Agencija za prevenciju	1	1	Ministarstvo finansija	28	25 ²¹	Ministarstvo raseljenih osoba i	1	1

¹⁹ U dostavljenim podacima nije bilo info o Zakonu o finansijsko – informatičkoj agenciji (SNFBiH 80/11)

²⁰ U dostavljenim podacima nije bilo info o Zakonu o NP „Kozara“ (SGRS 121/12) i Zakonu o NP „Sutjeska“.



korupcije (Ministarstvo sigurnosti)						Izbjeglica F BiH			
Centralna izborna komisija	1	1	Ministarstvo nauke i tehnologije	3	0	Ministarstvo unutrašnjih poslova F BiH	3	3	
			Ministarstvo pravde	8	8	Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbram.-oslobodilačkog rata F BiH	2	0	
			Min. prosvjete i kulture	3	3	Ministarstvo zdravstva F BiH	5	0	
			Ministarstvo saobraćaja i veza	3	0	Agencija za bankarstvo / Poslanik u PD PF BiH Aida Čikić	2	1 ²²	

Specijalizovana marketing-konsalting agencija „Partner“ iz Banja Luke pomogla je ovom istraživanju pri određivanju adekvatnog uzorka analize iz povratnih informacija koje smo zaprimili od anketiranih institucija. Kod kreiranja uzorka koristili smo nekoliko različitih metoda, s ciljem da uvažavajući specifičnosti istraživanja dođemo do što kvalitetnijeg uzorka kojim najpreciznije odražavamo rezultate u odnosu na plan istraživanja i kvalitet povratnih informacija. U prvom slučaju oslonili smo se na kreiranje uzorka na osnovu „subjektivnog suda istraživača“ – što je legitimna metoda koju koriste istraživačke kuće, u sinergiji sa drugim metodama tokom istog istraživanja. Odnosi se na biranje elemenata za istraživanje na osnovu suda analitičara/istraživača. Sam tok izrade analize koju je proveo CCI zavisio je od nekoliko eksternih faktora na koje istraživač ne može uticati, a to je vrijeme, budžet, te spremnost institucija na dostavljanje podataka i pored činjice da ih na to obavezuje zakon o slobodi pristupa informacijama. Tako se pri kreiranju adekvatnog uzorka, bilo neophodno osloniti i na subjektivnu metodologiju.

Dalje, pošto se radi o heterogenoj ciljnoj skupini (statističkoj skupini), kreiranje uzorka se moralo raditi i kroz korištenje tzv. „kvotne tehnike“, gdje je bilo neophodno ispoštovati određene kvote. S obzirom da je svaki zakon donešen na određenom nivou vlasti potrebno je bilo vidjeti koliko je zakona donešeno (brojčano) na nivou entiteta – jednog i drugog, a potom i na nivou države. Sljedeće o čemu se moralo voditi računa je odnos broja zatraženih i dobijenih podataka unutar entiteta, a nakon toga slijedi podjela i po ministarstvima, kako se uzorak ne bi prekomjerno temeljio samo na podacima ministarstava koja su u određenom periodu donijela najviše ili najmanje zakona.

Na kraju, kako bi i dodatno izbjegli mogućnost greške ili prevelikog subjektiviziranja uzorka, isti smo kreirali na osnovu tzv. „sistematskog redoslijeda“, polazeći od slučajno izabranog početka. Dakle, bilo je potrebno posjedovati spisak zakona i da se svakom zakonu pridruži redni broj (*n*), *itd.*

Jedan od osnovnih razloga da se pristupi ovakvom uzorkovanju je izbjegavanje pristrasnosti kod rezultata, a to nam omogućava dovoljna zastupljenost zakona svih nivoa vlasti i svih ministarstava.

Nakon što su u najkraćem predstavljene metode uzorkovanja, vratimo se konkretnim brojkama i upitniku koji je prosljeđen prema ministarstvima, upravama i drugim koji su pripremili usvojene zakone na državnom i entitetskom nivou u periodu 2010 – 2014. godina. Prethodno prikazana Tabela 1. pruža prvi okvir koji će nam pomoći za određivanje uzorka, a iz priloženog se vidi kako su zatražene informacije za 176 temeljnih zakona, a bar osnovne povratne informacije dobijene su za njih 137 (78%). Na samom početku iskoristićemo mogućnost oslanjanja na „subjektivnu metodologiju“ i iz dalje faze analiziranja izostaviti 12 zakona entitetskih ministarstva finansija i državnog ministarstva finansija i trezora. Govorimo o zakonima o budžetima za 2011, 2012, 2013, i 2014. godinu, jer su i sama ministarstva u odgovorima vrlo kratko navodili kako su unificirana pitanja CCI u velikoj mjeri neprimjenjiva na te propise, pošto se radi o zakonima sa ograničenim vremenom trajanja kojima se usvaja godišnji budžet.

Uz ovih 12 zakona (sumarno, država i entiteti), iz daljnje analize izostavljeno je još 7 zakona, onih koji jesu doneseni u periodu 2011-2014. godina, ali sa čijom primjenom se u istom tom periodu i prestalo. Riječ je o sljedećim:

Naziv zakona	Obrađivač	Razlog prestanka važenja
Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije (SGRS 78/14)	Min. industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske	Zakon prestao da važi donošenjem novog Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije (SG 52/14)
Zakon o ostvarivanju prava na starosnu penziju profesionalnih vojnih lica (SGRS 26/13)	Min. rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske	Ovaj Zakon je prestao da važi 8. maja 2014. godine objavljenom Odlukom Ustavnog suda RS broj: U-31/13 od 24. Aprila 2014. godine (SG RS, broj 35/14), kojim je utvrđeno da član 11. tog zakona nije u saglasnosti sa Ustavom RS i da taj zakon nije važeći opšti pravni akt u pravnom poretku RS.
Zakon o prestanku važenja Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini u Republici Srpskoj (SGRS 70/12)	Ministarstvo finansija Republike Srpske	Zakon o prestanku važenja do tada važećeg zakona
Zakon o posebnim načinima izmirenja poreskog duga (SGRS 66/13)	Ministarstvo finansija Republike Srpske	Zakon stavljen van snage ²³ i mijenjan 2014. godine
Zakon o amnestiji za nedopušteno držanje minsko-eksplozivnih sredstava i oružja u Republici Srpskoj (SGRS 67/13)	Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske	Zakon je implementiran, bio je na snazi do 31.12.2014.
Zakon o utvrđivanju i načinu izmirenja neizmirenih obaveza nastalih po osnovu Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom (SNFBIH 27/12)	Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije BiH	Zakon je implementiran u potpunosti, zaključno sa 31.12.2014.
Zakon o pravima povratnika u prijeratno mjesto prebivališta u entitetu Republika Srpska i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine	Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica Federacije BiH	Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 13/14, rješavajući zahtjev trideset i četiri (34) poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav 2.b) i c), člana 61. stav 2. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH",

²³ Stupanjem na snagu Presude Ustavnog suda Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 2/15) prestale su važiti odredbe čl. 5. stav 1. t. b) i v), člana 11. i člana 21. st. 1. i 3. ovog zakona jer nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske. Radi usaglašavanja sa prednje navedenom presudom, Vlada Republike Srpske je predložila, a Narodna skupština Republike Srpske je usvojila u martu 2015. godine Nacrt Zakona o odgođenom plaćanju poreskog duga kojim zakonom će biti stavljen van snage Zakon o posebnim načinima izmirenja poreskog duga.

		broj:22/14), na sjednici održanoj 4. jula 2014 godine donio je Odluku o dopustivosti i meritumu. Tom Odlukom Ukida se Zakon o pravima povratnika u prijeratno mjesto prebivališta u entitetu Republika Srpska i Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine ("Službene novine F BiH", broj: 35/14), u skladu sa članom 61. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.
--	--	---

Tabela 2.

Dakle, od 176 ukupno usvojenih temeljnih zakona u periodu 2011 – 2014. godina na raspolaganju za ovu analizu su nam informacije u vezi sa 118 zakona (6 BiH, 77 RS, 35 F BiH). To je procentualno 67% ukupno donešenih temeljnih zakona, što je dovoljno za ozbiljnu analizu. Na uzorku od 118 zakona statistička greška ne bi trebala prelaziti 5%. Narednim korakom, koristeći „kvotnu tehniku“ (vodeći računa o procentima donesenih zakona na nivou entiteta i države) u konačnu analizu uključeno je 6 državnih zakona, 61 zakon sa nivoa RS i 31 Federalni (ukupno 98 zakona²⁴). Kako bi došli do cifre od 98 potrebnih zakona iz sume od 118, koliko ih aktivno imamo na raspolaganju za potrebe analize, ostaje nam da kreiramo uzorak na osnovu „sistemskog redoslijeda“. Sistemski uzorak govori da treba da izabati svaki drugi zakon, a potom iz manje skupine koja je ostala opet svaki drugi ($k=118/98=1,23$). Iz tabele svih 118 zakona krenuli smo od zakona pod rednim brojem 5, birali svaki drugi i došli do 98 potrebnih zakona za obradu ($5+2=7, 7+2=9, 9+2=11$, itd).

Najznačajniji izvor podataka za izradu ove analize našli smo u povratnim informacijama iz ministarstava i drugih institucija, ali i kroz pregled objavljenih akata na web stranicama institucija, te kroz službene novine BiH, Federacije BiH i RS. Takođe, s obzirom da je ova problematika nije skoro nikako obrađena u BiH, završetku analize su pomogle različite studije i izvještaji o procesu usvajanja, provođenja i analize efekata iz zemalja okruženja, a prije svega iz Republike Slovenije, Republike Hrvatske i Republike Srbije.

Za kraj, naznačimo kako zbog obilja raspoloživih informacija prikupljenih na različite načine, kao i složenosti tematike, postoji opasnost da dođe do pogrešnih interpretacija, tako da je CCI prije objave ovog dokumenta „radnu verziju“ proslijedio na adrese više ciljnih institucija sa molbom za eventualne sugestije s ciljem unapređenja kvaliteta analize.

U finalnom dokumentu analiza sadrži zaključke i preporuke za koje smatramo da mogu pomoći zakonodavcima u BiH da u narednim godinama kreiraju kvalitetnije zakone i podzakonke akte.

²⁴ Dodatak 1 – Tabela od 98 zakona koji su tretirani u konačnici za dobijanje rezultata istraživanja.

3.1. Nepoštivanje Zakona o slobodi pristupa informacijama

Na posebno mjesto srama, usljed nerazumne neodgovornosti i nespremnosti za saradnju, kao one koji svjesno krše bh. zakone, stavljamo institucije koje niti nakon dva kruga upita nisu odgovorili na molbu Centara civilnih inicijativa. U dopisima Centri civilnih inicijativa su se vrlo jasno pozvali na važeće zakone²⁵ o slobodi pristupa informacijama, ali kršenje istih očigledno nije strano za ove institucije. To su:

- Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine;
- Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine;
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine;
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske;
- Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske;
- Ministarstvo nauke i tehnologije Republike Srpske;
- Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske;
- Uprava za imovinsko i geodetsko pravne poslove Republike Srpske²⁶;
- Ministarstvo okoliša i turizma Federacije BiH;
- Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH;
- Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata Federacije BiH;
- Ministarstvo zdravstva Federacije BiH;
- Zavod za statistiku Federacije BiH;
- Federalna uprava za inspeksijske poslove.

Kada je riječ o transparentnost rada poražavajući je podatak o 14 institucija od 40 upitanih (1/3 anketiranih), a koje nisu odgovorile na zahtjev CCI po zakonima o slobodi pristupa informacijama.

²⁵ Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou BiH, Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH, Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske

²⁶ Republička uprava za geodetske i imovinsko pravne odnose RS na dopis CCI odgovorila je nakon pola godine, od dana zaprimanja dopisa.

4. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR – PROPISI I PRAKSA

4.1. Generalni osvrt

Teško je očekivati kako će određeni zakon ili drugi propis isporučiti pozitivne i kvalitetne efekte u smislu svrishodnosti za korisnike, ili sa stanovišta finansijskog aspekta za državu i društvo, tj. da možemo biti sigurni kako su ti efekti i najbolji, ako prethodno nismo uradili opsežna istraživanja sa mnogo uloženog truda u pripremni (pred)nacrtu određenog akta. Jedna od definicija Evropske komisije po ovom pitanju kaže da „pažljiva procjena potpunih efekata prijedloga neke politike mora obuhvatiti mnoštvo procjena, a obavezno procjenu njenih uticaja na privredu, životnu sredinu i društvo u okviru i izvan EU, kao i troškove i koristi takvog pristupa“.

U Republici Srbiji je još 2010. godine osnivanja „Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa“, čime je stvoren institucionalni okvir za obavljanje stručnih poslova za potrebe Vlade, a koji se odnose na provođenje analize efekata propisa koje predlažu ministarstava i posebne organizacije.

Ali Evropski standardi i definicije EU prečesto nisu motivaciona vodilja za rukovodioce na javnim funkcijama u BiH i na one koji kreiraju zakone. Recimo, bitan preduslov praćenja stanja, a time i predlaganja kvalitetnih i održivih zakonskih rješenja u odgovarajućim oblastima društvenog života, ali i cjelokupne zakonodavne politike, kao i djelotvornosti zakonodavnog postupka, jesu i potpune i ažurne baze relevantnih statističkih podataka. Time se prije svega obezbjeđuje usvajanje strateških opredjeljenja i konkretnih zakonskih rješenja zasnovanih na činjenicama. Ali i po ovom, naizgled jednostavnom pitanju, u Bosni i Hercegovini postoje problemi. Naime, Bosna i Hercegovina nije dio EUROSTATA, a kompletan pregled statističkih podataka još uvijek nije harmonizovan sa evropskim standardima. S obzirom na državno uređenje u BiH nema „centralnog statističkog zavoda“, pa su i statistički podaci vrlo razvučeni²⁷. Dakle tokom pripreme nekih zakona, predlađač je često oštećen činjenicom kako statistika nije u dovoljnoj mjeri uređena u BiH ili kako nije uporediva sa evropskim standardima²⁸.

Mogli bi reći da se u Bosni i Hercegovini problem neujednačenosti kvalitete regulative koja se donosi na različitim nivoima, kao i česte nekoherentnosti i neusaglašenosti (vertikalno i horizontalno) proteže unazad 20 godina, tj. još od 1995. godine usljed složenog pravnog sistema i pravne strukture vlasti koja je proizašla iz Dejtonskog mirovnog sporazuma. Pri tome BiH je specifična i po tome što je uspostavljen Ured visokog predstavnika sa širokim ovlaštenjima koji je donosio i stavljao van snage mnoga zakonska i druga rješenja. Na kraju, mnogi međunarodni stručnjaci iz različitih zemalja su

²⁷ U BiH postoje tri statističke institucije - za nivo BiH odgovorna je Agencija za statistiku BiH, a za nivo entiteta Federalni zavod za statistiku F BiH i Republički zavod za statistiku RS. U isto vrijeme Centralna Banka BiH je odgovorna za novčane statistike, bilanse plaćanja i druge finansijske statistike BiH.

²⁸ Analiza istinomjera sa početka 2015. godine kaže: „BiH je i danas jedna od rijetkih evropskih zemalja na GII listi za koje nije utvrđeno koliko procenata ukupnog BDP-a izdvaja za obrazovanje, niti postoje procjene uspješnosti njenih đaka i studenata/ica u odnosu na ostale države“.

aktivno učestvovali u pripremi regulative u BiH, a razumljivo njihove tehnike u izradi propisa bile su različite.

Konkretnije po ovom pitanju, vlasti u BiH su djelovale tek 2002. godine, a kada su u junu mjesecu Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili zajedničku „Deklaraciju o kvaliteti regulative“, te zadužili Radnu grupu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Koliko je ova oblast kompleksna za BiH pokazuje činjenica kako su i nakon 13 godina otvorena mnoga pitanja, a jedna od 6 ključnih reformi u još uvijek neprovedenoj reformi javne uprave u BiH je oblast „strateško planiranje, koordinacija i izrada politika“. Podsjetimo, Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH pripremio je „Strategiju reforme javne uprave u BiH (SRJU) i Akcioni plan 1“, koji su tokom 2006. godine usvojeni od strane Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Vlade Brčko Distrikta BiH, a nakon toga i revidirani Akcioni plan SRJU²⁹. Usvajanje ove Strategije predstavljalo je jedan od osnovnih preduslova za daljnji put integracije BiH u Evropsku uniju (EU), koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU. Jedan od glavnih ciljeva reforme, odnosi se na poboljšanje kapaciteta i procedura za izradu zakonskih i drugih propisa.

Pomenuta oblast reforme - „strateško planiranje, koordinacija i izrada politika“, a koja je posebno interesantna sa aspekta ove analize, podijeljena je na podoblasti "strateško planiranje" i "izrada politika, koordinacija i bolja regulativa". U segmentu strateškog planiranja, glavni cilj je unaprjeđenje planiranja rada ministarstava i Vijeća ministara, odnosno vlada (entitetskih i kantonalnih). Naš fokus je na drugom segmentu, na području izrade politika, koordinacije i bolje regulative. S tim u vezi, Akcioni plan 1 za provođenje SRJU predviđa izgradnju, odnosno unaprjeđenje, sistema koji će osigurati što viši kvalitet propisa i drugih akata koji sadrže odluke o javnim politikama. Da bi regulativa bila kvalitetnija ona mora biti horizontalno usklađena i koordinirana, tako da vladina politika nije samo suma politika pojedinih ministarstava nego harmonična, koherentna cjelina. Drugo, u izradi propisa predlagač mora konsultovati zainteresovanu javnost. To znači da mora najprije identifikovati aktore zainteresovane javnosti kojima će poslati nacrt propisa da ga razmotre i stave eventualne primjedbe, komentare i prijedloge. I naravno, treći značajni element kvaliteta regulative ogleda se putem izrade procjene učinaka u raznim pogledima: u pogledu učinka na javne finansije, makroekonomski razvoj, na preduzeća (naročito mala i srednja), okolinu, socijalna pitanja, itd.

Posebna pažnja namijenjena je informatizaciji procesa usvajanja propisa. Predviđena je nadogradnja sistema e-sjednica vlada kojom treba da se omogući (tamo gdje to još ne postoji) potpuno bespapirono poslovanje VM / vlada.

Po posljednjem objavljenom izvještaju Ureda za reviziju javne uprave – „Izvještaja³⁰ o napretku provedbe revidiranog akcionog plana 1 SRJU“, zaključno sa 31.12.2014. godine, u reformskoj oblasti „strateško planiranje, koordinacija i izrada politika“ ispunjeno je u prosjeku 63% ciljeva. Kako je navedeno, najznačajni pomaci su napravljeni u poboljšanju sistema strateškog planiranja i godišnjeg

²⁹ Vijeće ministara BiH je 14.06.2011. godine usvojilo Revidirani akcioni plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave

³⁰ <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>

programiranja rada Vijeća ministara BiH i Entitetskih vlada, kroz pripremu i usvajanje novih propisa, koji se prije svega odnose na poboljšanje ili uređenje sistema srednjoročnog i godišnjeg planiranja i programiranja rada, te izvještavanja. Takođe, navodi se kako ima određenih pomaka i po pitanju procjene uticaja propisa, a prvenstveno misleći na proces uvođenja jedinstvenih pravila za izradu propisa, donesenih odluke i uredbe na nivou entiteta u vezi sa procjenom uticaja propisa, te realizovanih edukacija javnih službenika na ovu temu.

U nastavku ove analize vidjećemo kako i pored danas znatno uređenije regulative, u praksi još uvijek postoje mnogi problemi sa implementacijom iste.

U isto vrijeme, neki su značajni ciljevi ostali neispunjeni i na njima se i dalje radi, a rok za implementaciju bile su 2012. i 2013. godina. Primjer je uspostava sistema za podršku procesu pripreme i usvajanja propisa, koji bi uključio i elemente e-demokratije što će uključivati objavu svih nacrt propisa na internetu, uz otvorenost za komentare. Centri civilnih inicijativa su u vezi sa tim uputili i konkretnu inicijativu prema Vladi Federacije BiH, a s ciljem da se nacrt propisa koje pripremi Vlada objave na web portalu, uz najavu dnevnog reda sjednice. Međutim, iako je ovo praksa koja se primjenjuje već duži period u radu susjednih Vlada Republike Hrvatske i Crne Gore, u Vijeću ministara, Vladi Federacije BiH i Vladi Republike Srpske i dalje ne izražavaju spremnost za unaprjeđenjem transparentnost svog rada na način kako je CCI tražio. Kao i po mnogim drugim pitanjima, institucije smatraju kako na ovu inicijativu ne mogu odgovoriti jer bi to zahtijevalo angažman dodatnih kapaciteta, što trenutno nije opcija.

Takođe, u BiH još uvijek nije uspostavljena planirana sveobuhvatna elektronska baza zakonskih i podzakonskih propisa kojima se može pristupiti sa jednog mjesta i kroz integralni web portal. Ovo je problem koji dodatno umanjuje mogućnosti izrade ozbiljnijih analiza o kompleksnosti sveukupne regulative u BiH (ili po određenim oblastima), a građanima otežava pristup informacijama ukoliko bi željeli da se upoznaju sa konkretnim efektima od određenih zakona (ili skupina zakona).

U nastavku se nismo bavili svim ciljevima reformske podoblasti "izrada politika, koordinacija i bolja regulativa", iako moramo naglasiti kako svaki od njih ima određeni uticaj na proces pripreme, realizaciju i naknadno praćenje efekata od usvojenih propisa. S obzirom da je tema ove analize „analiza efekata od donesenih zakona“ u nastavku ćemo prvo analizirati način na koji postojeća regulativa na nivou države i entiteta tretira pitanja „procjene uticaja propisa“ i „analize kvaliteta propisa“. Dok se u državama okruženja koje su shvatile značaj ovog pitanja donose rezolucije (Republika Slovenija) i zakoni (Republika Hrvatska) na analiziranu temu, ili se recimo ova oblast definiše kroz poslovnik o radu vlada i parlamenata, u Bosni i Hercegovini se pitanje uticaja i kvaliteta efekata propisa (zakona, idr.) tretira tek kroz pravila i podzakonske akte.

U susjednoj Republici Srbiji, odredbom Člana 40. Poslovnika Vlade utvrđeno je da predlagač kao prilog uz nacrt zakona dostavlja i „analizu efekata zakona“, koja sadrži sledeća objašnjenja:

- na koga će i kako će najverovatnije uticati rješenja u zakonu, kakve troškove će primjena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posljedice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti;
- da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mjere tokom primjene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namjerava.

Ako predlagač ocjeni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona, dužan je da to posebno obrazloži.

U isto vrijeme, Poslovnik o radu Narodne skupštine Srbije nema striktnu odredbu koja obavezuje dostavu mišljenja o analizi efekata zakona uz tekst Prijedloga zakona. Preciznije, u Član 151. Poslovnika Narodne skupštine Srbije unijeta je odredba o tome da se uz tekst Prijedloga zakona „mogu“ dostaviti i izvještaji o sprovednoj analizi efekata, što se u praksi pokazuje kao nedovoljno budući da to nije propisano u formi obaveze.

Poređenja radi sa situacijom u Bosni i Hercegovini potrebno je znati da se pojam „analiza efekata zakona“ ne pominje niti jedan put u Poslovniku rada Vijeća ministara, Poslovniku rada Vlade Federacije BiH, kao ni u Poslovniku rada Vlade Republike Srpske. Analiza efekata je tek indirektno pomenuta samo u Poslovniku o radu Vlade Republike Srpske u članu 17, stav 1. tačka b.

U isto vrijeme u Poslovnici o radu Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, kao i Parlamenta Federacije, a isto tako i Poslovnici o radu Narodne skupštine i Vijeća naroda RS, pojam „analiza efekata zakona (propisa)“ ne pominje se u bilo kom obliku.

Na žalost u Bosni i Hercegovini su pitanja izmjene i dopuna poslovnika o radu vlada i parlamenta kompleksna politička pitanja i vlast izbjegava na sve načine da se njima bavi. Centri civilnih inicijativa su u više navrata inicirali izmjene Poslovnika o radu Vlade Federacije BiH, s ciljem unaprjeđenja transparentnosti rada ove institucije, i uvijek smo nailazili na zid šutnje ili pojašnjenja kako je bolje „ne dirati Poslovnik“ jer bi moglo doći do neželjenih promjena tog dokumenta (politički motivisanih), a time do potpunog zastoja u radu Vlade.

Sa druge strane, s obzirom na važnost pitanja uticaja i analize efekata propisa (zakona), ali i na trenutno lošu primjenu postojećih propisa, smatramo kako ova oblast mora u narednom periodu biti definisana u najmanju ruku i poslovnici o radu vlada i parlamenta.

4.2. Institucije Bosne i Hercegovine

Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine

Na nivou BiH, suočeni sa preporukama EK, ali i činjenicom da se veliki broj usvojenih osnovnih (temeljnih) zakona u kratkom vremenskom periodu mijenja i dopunjava, što naravno izaziva dodatne finansijske troškove za državu, umanjuje kredibilitet zakonodavnog tijela, uz potencijalno čitav niz neprilika po subjekte regulative, Parlamentarna skupština BiH je u januaru 2005. godine usvojila tzv. „Jedinstvena pravila“³¹ za izradu propisa u institucijama BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj 11/05). Taj dokument, po uzoru na slična rješenja u zemljama Evropske unije i regiona, uvodi u proces izrade propisa niz inovativnih metoda i tehnika, do tada relativno malo poznatih i prisutnih u normativnoj praksi i tradiciji u BiH, a glavni cilj donošenja pravila bio je osigurati se da regulativa institucija BiH bude razumljivija i provediva, tj. da se unaprijedi njena pouzdanost i djelotvornost putem “procjene uticaja” u pogledu finansijskih troškova i dobiti u budžetskom, administrativnom, ekonomskom i socijalnom smislu. Takođe, da se sistematično nadgleda njena primjena u praksi i vrši revizija postojećih propisa, kako bi se izbjegle situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni.

Generalno, bar kada je riječ o učestalom mijenjaju i dopunjavanju zakona ili recimo o potrebnoj izradi „procjena uticaja“, tj. analizi stanja u određenoj oblasti prije kreiranja propisa, zaključili bi da prethodno iskazani cilj nije u velikom omjeru ispunjen niti 10 godina nakon usvajanja „jedinstvenih pravila“.

Tokom 2014. godine „jedinstvena pravila“ su mijenjana u dva navrata, a te izmjene i dopune objavljene su u SGBiH br. 58/14 i 60/14. U prvim izmjenama definisano je kako da se kreiraju propisi, a da ne dođe do diskriminacije pri pisanju u odnosu na muški i ženski rod. Druge izmjene su precizirale kako se službene verzije prečišćenih tekstova propisa upućuju domovima PSBiH na usvajanje, i da nakon toga moraju biti objavljeni u SNBiH. Neslužbene verzije pročišćenih tekstova utvrđivaće se na način kako to budu definisali poslovnici institucija.

Iz pozicije organizacija civilnog društva mnoga interesantna pitanja definišu Jedinstvena pravila za izradu propisa u institucijama BiH, a jedno od tih koje je CCI već obrađivao kroz različite projekte, ali i objavljenu analizu „Javne rasprave u BiH – od forme ka suštini“³², je pitanje javnih konsultacija koje treba da se vode u procesu izrade propisa. Mogli bi reći kako je jedan od presudnih faktora za pravilnu i djelotvornu primjenu propisa upravo pitanje njihovog legitimiteta – na koji način lica na koja se propis neposredno ili posredno odnosi i koja su dužna da ga poštuju, prihvataju i uvažavaju utvrđena prava i obaveze. Legitimitet se rađa još u vrijeme konsultativnog procesa kao osjećaj učešća i pripadnosti subjekata na koje se propis odnosi, u procesu razmatranja alternativa i donošenja odluka u pogledu regulatornih rješenja. Pravilna argumentacija prihvaćenih, odnosno konačnih rješenja u

³¹ Pravila su donesena na osnovu tačke 1. Zaključka PS BiH o potrebi izrade Kodeksa Jedinstvenih nomotehničkih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, broj 46/04).

³² <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>



javnoj raspravi, predstavlja sljedeći značajan korak u jačanju legitimiteta određenog propisa. Konačno, pravna i faktička mogućnost primjene, a naročito efekti (ili suprotno, izostanak očekivanih efekata), presudno utiču na dalji život propisa. U Bosni i Hercegovini ne tako rijetka pojava, da određen propis „nije zaživio“ na pravi način često je posljedica izostanka legitimacionog kapaciteta propisa u pogledu subjekata na koje se odnosi, koji ne prihvataju, ne opravdavaju, i konačno, ne primjenjuju njegova pravila. Izvršiti procjenu uticaja zakona i naknadno analizirati efekte istog, bez konsultacija sa javnosti (korisnicima), u najmanju ruku zvuči vrlo neozbiljno.

Dakle, pitanje konsultacija jeste važno pitanje i precizirano je kako u jedinstvenim pravilima, tako i u naknadno donesenim posebnim pravilima za provođenje konsultacija na državnom i na entitetskom nivou, ali kao što smo rekli to je tema koje je već obrađivana i zasigurno će se obrađivati drugim analizama u budućnosti. Konsultacije predstavljaju samo jednu od obaveza koje institucije imaju prilikom pripreme i implementacije zakonodavnih akata (i drugih propisa), u smislu procjene uticaja i efekata koji treba da se ostvare implementacijom zakona.

Dalje, jedinstvena pravila sadrže 83 člana sistematizovana u 5 poglavlja, a sa stanovišta ove analize posebno nam je interesantno poglavlje 3 koje tretira razloge za uvođenje propisa. Kako bi pojasnio razlog za uvođenje propisa, predlagatelj je dužan da pruži objašnjenje odabranih politika, da pojasni usklađenost zakona sa standardima EU, kao i kvalitet provedbenih mehanizama i načina obezbjeđenja poštivanja propisa. Isto poglavlje nalaže predlagачu i da obrazloži potrebna finansijska sredstva za provođenje propisa, kao i finansijske učinke zakona, a na kraju i raspored ponovnog preispitivanja uvedenog zakona. Ovo su ujedno i najvažnijih pitanja kada govorimo o ranoj fazi istraživanja u pripremi nacrtu zakona, a isto tako važna su i za naknadne analize efekata koji proizilaze implementacijom određenog zakona.

Interesantno, već u članu 1. jedinstvenih pravila kaže se sljedeće: „Ako se pravni propisi donose po hitnom postupku i u slučaju kada regulišu specifična pitanja na koja se, zbog svoje hitnosti, različitog sadržaja i posebnosti u odnosu na druge propise, ne mogu primijeniti ova pravila, nosioci izrade pravnih propisa nisu obavezni pridržavati ih se“. Količina zakona koji se na nivou BiH usvajaju po hitnom postupku zasigurno predstavlja problem i mogli bi reći da na taj način dolazimo do manje kvalitetnih zakona. Istovremeno, proglašenje hitnog postupka znači i znatno manje obaveza za predlagачa, jer za ovakve zakone nema potrebe da se konsultuje javnost, a kako to ne zahtjevaju niti jedinstvena pravila ne radi se ni procjena uticaja istog, ili recimo procjena finansijskih efekata, što je zasigurno suprotno osnovnim demokratskim principima.

Tako je recimo Vijeće ministara BiH u 2014. godini utvrdilo 35% zakona po hitnom i/ili skraćenom postupku, Vlada Federacije BiH 42%, dok je Vlada Republike Srpske po hitnom postupku prošle godine utvrdila čak 44% zakona. Posmatrali smo i period 2015. godine do polovine septembra mjeseca i prije svega istakli bi napredak Vlade RS po ovom pitanju, jer je u tekućoj godini po hitnom postupku utvrđeno 7% zakona. Nasuprot ovoj instituciji Vlada Federacije BiH je u 2015. godini i povećala procenat zakona koji su pripremljeni i utvrđeni po hitnoj proceduri na 53% ukupno utvrđenih, a Vijeće ministara na 38%.

U smjernicama Evropske komisije za procjenu uticaja propisa, dokumentu koji je poslužio kao osnov za izradu jedinstvenih pravila na nivou BiH pitanje „hitnog“ postupka mnogo ozbiljnije je definisano, pa u najmanju ruku čudi zašto su se za ovakvo rješenje odlučile vlasti BiH. Evropska komisija hitan postupak propisuje na sljedeći način: „Posebno hitni prijedlozi, kao reakcija na hitne ili slučajeve više sile, mogu biti oslobođeni normalne procedure procjene uticaja. To oslobađanje će biti izuzetak od pravila i procjenjivače ga za svaki slučaj posebno nadležna generalna direkcija, druge zainteresovane službe i generalni sekretarijat, i, po potrebi, relevantne vlade“.

Razlika je više nego evidentna, a dovoljno je primjetiti kako hitan postupak Evropska komisija izjednačava sa višom silom, dok u BiH isti prijeti da postane pravilo.

U redovnom postupku, prilikom pripreme nacrtu ili prijedloga propisa, predlagač je dužan uz nacrt ili prijedlog propisa dostaviti obrazloženje. Obrazloženje se, u formi dodatka, podnosi kao poseban dokument i ne smatra se aneksom datog nacrtu ili prijedloga propisa (ovo pravilo važi i za entitete). Upravo u obrazloženju predlagač bi trebalo da se najviše bavi pitanjem uticaja i efekata u vezi sa određenim propisom. Već smo istakli da tu tematiku Jedinstvena pravila obrađuju kroz poglavlje 3, a specifično kroz članove 62, 63, 64, 65, i 67, što smo ilustrovali u narednoj tabeli:

Član 62. Razlog uvođenja propisa	(1) Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike moraju biti zasnovani na jasnim dokazima da je problem u odabranoj materiji postojao i da je uvođenje propisa opravdano, navodeći naročito: a) analizu sadašnjeg stanja, b) vrijednosti kojima se obrađivač vodio i trenutnu politiku date institucije u vezi s njima, i c) vjerovatnoću dobiti od uvođenja propisa, zasnovanu na realnoj procjeni djelotvornosti date institucije. (2) Kad god je to moguće, razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike također bi trebalo da budu zasnovani na dokazima da se vodila rasprava i o alternativnim formama regulisanja date materije, poput ekonomskog regulisanja, neobavezujućih sporazuma, samoregulisanja, prikazivanja informacija i drugih nenormativnih načina regulisanja.
Član 63. Usklađenost sa zakonodavstvom EU	(1) Kada se, s ciljem usklađivanja zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, vrši izmjena i dopuna postojećeg propisa ili se donosi novi propis, institucija koja priprema nacrt ili prijedlog propisa nastoji osigurati i pregled usaglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU (<i>acquis communautaire</i>). (2) Institucije BiH preuzimaju obavezu iz stava (1) ovog člana postepeno i sukcesivno do trenutka kada BiH, u postupku izvršavanja ugovora s EU, počne s obaveznim usklađivanjem zakonodavstva, kada pregled usaglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU postaje obavezujući za svaku instituciju, u punom obimu.
Član 64. Provjera provođenja	(1) Provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa tiču se metoda provođenja zakona i drugih propisa ili akata, odnosno mehanizama koji se koriste kako bi osobe na koje se propisi odnose ispoštovale njegove odredbe. (2) Metode i strategije iz stava (1) ovog člana omogućuju da se utvrdi sljedeće: a) mjere i akcije za provođenje i poštivanje propisa, a naročito osiguranje punih administrativnih kapaciteta za izvršenje zadataka i obaveza, b) organi nadležni za provođenje i rokovi koje oni treba da ispoštuju, i c) aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi sa osobama na koje se propis odnosi.
Član 65.	(1) Obrazloženje finansijskih sredstava sadrži procjenu potrebnih sredstava, izvora i metoda osiguranja tih sredstava za provođenje propisa.

Procjena finansijskih sredstava i dobiti	(2) Predlagač obavezno iznosi procjenu očekivanih troškova i dobiti od uvođenja propisa i od mogućih alternativa uvođenju propisa. (3) Procjena iz stava (2) ovog člana treba biti na raspolaganju u dostupnom formatu upravnim, izvršnim i zakonodavnim organima u kojima se donose odluke. (4) Procjene najvažnijih propisa uključuju i procjenu troškova i dobiti glavnih podelemenata propisa kako bi se razvrstali elementi koji su opravdani od onih koji nisu. (5) Ako je potrebno, procjena također treba obuhvatiti: a) sve ekonomske troškove koje snose preduzeća, građani i drugi nivoi vlasti koji su nadležni za provođenje propisa, b) troškove odabira politike i administrativnih formalnosti; c) administrativne i fiskalne troškove uvođenja propisa kao i vanregulatornih alternativa, uključujući i troškove provođenja propisa. (6) U svakom slučaju, obrađivač treba prikazati razumnu procjenu o tome da su troškovi uvođenja propisa opravdani njihovim dobitima prije samog započinjanja uvođenja propisa.
Član 67. Revizije postojećih propisa	(1) Da bi se izbjegle situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni, institucije Bosne i Hercegovine uspostaviti će sistemske i periodične revizije postojećih propisa. (2) U obrazloženju, uz nacrt ili prijedlog propisa, obrađivač navodi vremenski raspored revizije donesenog propisa, na način naveden u stavu (1) ovog člana. (3) Predlagač navodi i obavezu izvještavanja i odgovornosti. (4) Predlagač propisa može napraviti ponovno preispitivanje potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda iz stava (2) ovog člana, ako nastane promjena uslova nakon donošenja propisa. U tom slučaju, preduzimaju se sve potrebne mjere za revidiranjem ili ukidanjem postojećih propisa.

Tabela 3.

Međutim, u praksi se vrlo često ne poštuju pomenuti članovi jedinstvenih pravila, o čemu svjedoče i do sada kreirani od strane Ministarstva pravde BiH „Izveštaji o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH“.

Interesantan sa aspekta prakse je i član 70. jedinstvenih pravila kojim se kaže kako inicijativa organa vlasti za pripremanje normativnog akta počinje uvrštavanjem tog akta u plan rada tog organa. Iako bi tako trebalo, praksa pokazuje kako inicijativa i priprema zakona od strane organa vlasti i nije toliko u vezi sa obavezom za uvrštavanje tog akta u plan rada institucije. Monitoring rada koji već godinama vrše Centri civilnih inicijativa ukazuje na problem loše³³ koncipiranih godišnjih programa rada institucija, a isto tako nije strano da državne i entitetske vlade i parlamenti rade čitavu godinu bez usvojenog plana. U godinama kada se i usvoje planovi, proces se odvija uz značajno kašnjenje u odnosu na propisani rok³⁴.

³³ Primjera radi u prošloj, 2014. godini, Vijeće ministara je realizovalo isti broj planiranih i neplaniranih zakona, a pri tome tek 1/5 zakonodavnog plana je završena. Vlada Federacije BiH je iste godine utvrdila 33 planirana, a čak 47 neplaniranih zakona, dok je u godišnjem zakonodavnom planu ostalo 50 neutvrđenih zakona. U Republici Srpskoj ostalo je 44% planiranih - neutvrđenih zakona u zakonodavnom planu Vlade za 2014. godinu (26 od 59).

³⁴ Vlada Federacije BiH je čitavu 2009. godinu radila bez usvojenog Programa rada. Četiri godine kasnije ova institucija je Program rada za 2013. godinu usvojila pred kraj te godine, tj. u oktobru mjesecu. I najnoviji primjer Federalne Vlade gdje je Program rada za 2015. godinu osvojen početkom druge polovine godine, samo dodatno govori o odnosu institucija prema ovom sistemski važnom aktu. Sličnih primjera CCI je kroz monitoring izvještaje bilježio i za Vijeće ministara BiH, kao i za Vladu Republike Srpske.

Po tome kako je definisano pravilima, u prvoj fazi pripreme, organ vlasti bi morao dovoljno jasno znati definisati cilj normativnog akta (zakona), odrediti rok za pripremu nacrt, odabrati tim za izradu akta, a nakon toga raditi na obrazloženju po prethodno predstavljenim, ali i drugim pitanjima³⁵ na koje obrazloženje mora da odgovori. Nakon toga dolazimo do jedne od ključnih stavki jedinstvenih pravila, a to je priprema tzv. „teza“ (Član 72.). Kako je definisano, tim za izradu propisa priprema teze koje ocrtavaju osnovna opredjeljenja u vezi s pripremom normativnog akta. Teze mogu biti predstavljene u obliku ograničenog broja alternativnih opcija za regulisanje specifične materije. Nakon izrade teza, tim dostavlja teze rukovodiocu institucije radi odobrenja, a u slučaju da postoje alternative u vezi sa specifičnom materijom, odobrenje treba naznačiti koja će se od opcija razmatrati u daljnjem postupku. Tek tada, u skladu s odobrenim tezama, tim za izradu propisa priprema prednacrt normativnog akta.

Ali, prvo moramo zaključiti kako je postojeća formulacija člana 72. Jedinstvenih pravila nepotpuna i nedorečena, s obzirom da ne daje detaljnije upute o standardnoj strukturi i sadržaju traženih „teza“, niti govori o načinu njihove pripreme, uključujući vršenje procjene efekata. Usljed nedostatka pristupa o kome govorimo, u smislu nedovoljno dobrog istraživanja u pripremi propisa, uobičajenog nedostataka po pitanju izrade teza prije kreiranja prednacrt, u većini slučajeva imamo praksu pisanja krajnje sažetih obrazloženja, na jednoj stranici A4 formata, iz kojih čitalac najčešće ne može jasno saznati šta je zakonodavac želio postići u predmetnom propisu (zakon, itd...), koje pozitivne efekte očekuje i koliko je obezbjeđena finansijska konstrukcija za realizaciju propisa u dužem periodu. Prethodno urađenom analizom problema, razmatranjem svih potencijalnih rješenja na dati prijedlog, uz jasno predstavljen izbor najkvalitetnijeg rješenja, u mnogome bi se riješio problem sadržajno loših obrazloženja.

Trenutno, u velikoj mjeri, „štura“ i nedovoljno dobro koncipirana obrazloženja za donošenje određenog zakonodavnog akta, loše koncipirane teze, evidentni su propusti na svim nivoima vlasti u BiH, od kantonalnog do državnog. Usljed stanja u kojem mnoga ministarstva funkcionišu, bez dovoljno razvijenog kapaciteta za kreiranje javnih politika, ista kao nosioci zakonodavno-normativnih aktivnosti, umjesto da se prethodno upuste u detaljnu analizu problema i da razmotre različite opcije za prevazilaženje određenog problema, odmah formiraju radnu grupu za izradu zakona (ili neke druge mjere). Radna grupa, najčešće bez ikakve prethodne analize i razmatranja različitih opcija za prevazilaženje identifikovanih problema, brzo pristupa izradi teksta određenog zakona. Imajući u vidu da nije odvojeno dovoljno vremena za pravilnu analizu problema, ali i da nema kapaciteta za takvu vrstu analize pri ministarstvima, u konačnici dobijamo zakone s velikim brojem manjkavosti. Kao takvi, moraju se u kratkom roku mijenjati³⁶, često po hitnom postupku, jer na samom početku implementacije istih, sve manjkavosti i nefunkcionalnosti brzo izlaze u prvi plan, te se uviđa da je određeni zakon ili njegove pojedine odredbe u praksi neprovodiv.

Iako je posljednjih godina uloženo mnogo truda međunarodnih institucija, vremena i novaca, i dalje se ukazuje potreba za kontinuiranom edukacijom što većeg broja državnih službenika s ciljem kvalitetnog

³⁵ Ispitati ustavnopravni i zakonodavni osnov za uvođenje propisa, te opisati konsultacije vođene u procesu izrade propisa.

³⁶ Ilustracije radi, posmatramo li utvrđene zakone Vijeća ministara u periodu od 10.20.2010. godine do 31.08.2014. vidjećemo kako ih je ta institucija utvrdila 106, a od njih samo je 35 temeljnih, a ostalo su izmjene i dopune već postojećih zakona.

provođenja jedinstvenih pravila na svim nivoima. Zbog nedostatka kapaciteta u ministarstvima, službenici koji posjeduju relevantna znanja i vještine angažuju se u većem broju radnih grupa i na drugim zakonima i propisima koji nisu direktno u opisu njihovog posla. Zato su oni preopterećeni ili samo formalno učestvuju u radnim grupama. Postoje i problemi u vezi s čestim promjenama sastava radnih grupa. Ipak, da bi konkretnije govorili o preopterećenosti, pa i internim kapacitetima uposlenih u ministarstvima i drugim javnim institucijama, nedostaje nam karika koju možemo nazvati „kvalitetno i objektivno ocjenjivanje rada uposlenih u javnoj upravi“. Poznato je da se proces godišnjeg ocjenjivanja rada u javnoj upravi u pravilu realizuje „pro forme“ i bh. javnost nikada nije osjetila konkretne efekte od istog. A upravo bi taj dokument mogao biti osnova pri donošenju odluke o potrebi daljeg usavršavanja konkretnog službenika, ali i planiranja stručnog usavršavanja u oblasti zakonodavstva na nivou pojedine institucije ili sistema u cjelini. Naravno, „pro-forme“ godišnje ocjenjivanje rada uposlenih u javnoj službi nije samo problem koji je evidentan na nivou države, nego je još evidentniji kako se spuštamo na niže nivoe – entitete, kantone, pa i opštine.

U Republici Sloveniji normativna djelatnost uređena je i tzv. „Rezolucijom o normativnoj delatnosti“. Ovim dokumentom iskaknuta je neophodnost stručno kvalifikovanih i politički neutralnih kadrova za poslove u vezi sa normativnom djelatnosti. Naglašava se briga o njihovom stalnom osposobljavanju i usavršavanju, potrebnom materijalnom i moralnom podsticanju kvalitetnog i efikasnog rada, te poboljšanju uslova rada. Rezolucijom se definiše i to kako propise treba da priprema uprava, a da se učešće spoljne stručne pomoći treba tražiti samo kod specifičnih stručnih pitanja. Takođe, konstatovano je da bi imalo smisla da se pripremi priručnik³⁷ kao materijal za stručno usavršavanje i kao pomoć javnim službenicima, kojima je priprema prijedloga propisa radni zadatak.

Generalno, jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine jesu dobra polazna osnova koja traži od obrađivača kvalitetniji pristup pri izradi zakona i drugih propisa, a što bi u konačnici trebalo doprinijeti efikasnijoj primjeni istih u praksi, prvenstveno na opšte zadovoljstvo korisnika, ali i kreatora propisa koji bi ovakvim sistematičnim radom stekli uveliko narušeno provjerenje kod građana. Zamjerke bi mogli pronaći u tome što se ostavlja i previše prostora za slučajeve kada je opravdano da se ne radi po utemeljenim Jedinstvenim pravilima, a isto tako kreator propisa ne snosi bilo kakve konsekvence ukoliko i namjerno pokuša preskočiti pojedine odredbe pravila i olakšati sebi posao na uštrb kvaliteta propisa.

S tim u vezi, smatramo opravdanim da se proces procjene uticaja propisa i dodatno, detaljnije uredi, a trenutno se već duži period očekuje usvajanje tzv. „Odluke o postupku procjene uticaja propisa na nivou BiH“.

³⁷ U susjednoj Republici Srbiji postoji inicijativa da se pored trenutno napisanih priručnika, tematika kvalitetne pripreme zakona propiše kao obavezno gradivo za stručni ispit u državnoj upravi.

Odluka o postupku procjene uticaja propisa na nivou BiH

Iako je, predviđena Akcionim planom 1 SRJU, trebala biti donesena krajem 2011. godine, ova aktivnost još uvijek nije realizovana. Po podacima iz izvještaja Ureda za reviziju javne uprave, Ministarstvo pravde BiH je u saradnji sa Projektom EU - Razvoj centralnih organa Vlada/VM u BiH, pripremilo prednacrt Odluke o postupku procjene uticaja propisa, a koja bi se odnosila na sve institucije na državnom nivou. Međutim, već duži period nalazimo se u fazi iščekivanja da Ministarstvo pravde BiH pokrene proceduru usvajanja ove Odluke na Vijeću ministara BiH.

Provjerom ovogodišnjeg Programa rada Vijeća ministara uvjerali smo se kako je ova mjera pod nazivom „Odluka o postupku pripremanja, procjeni uticaja i odabiru politike prilikom izrade propisa“, planirana za usvajanje u decembru mjesecu.

Kao što ćemo vidjeti u nastavku ovakvi podzakonski akti na nivou entiteta su doneseni – na nivou Federacije BiH u formi odluke, a u RS kao uredba.

4.3. Republika Srpska

Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske

Republički sekretarijat za zakonodavstvo Vlade Republike Srpske je 2006. godine, prema modelu „Jedinstvenih pravila za izradu propisa u institucijama BiH“, donio „Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske“ („Službeni glasnik RS“, broj 13/06 i 20/06). Dokument je imao za cilj da uredi pravno-metodološka načela i jedinstvenu tehniku koja se primjenjuje kod izrade zakona i drugih propisa Republike Srpske, u smislu strukture zakona i drugih propisa, izrade izmjena i dopuna zakona, izrade prečišćenog teksta i ispravke propisa, stupanja na snagu propisa, kao i sadržaj obrazloženja, jezik, stil i način pisanja, te planiranje izrade propisa i organizaciju poslova normativne djelatnosti.

Nakon toga, Narodna skupština RS je 19. septembra 2013. godine prihvatila novi Nacrt pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske, a koji je po završenoj javnoj raspravi i usvojen u okviru 33. sjednice NS RS, 04. marta 2014. Kao i gore spomenutim aktom iz 2006. godine, i novim

pravilima se, samo na sveobuhvatniji način, uređuju pravno-metodološka načela i pravna tehnika koja se primjenjuje prilikom izrade zakona, drugih propisa i opštih akata.

Moramo primjetiti kako postoje razlike u sadržajima, poredeći usvojena pravila na nivou BiH i RS. Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske daleko manje ulaze u detalje u vezi sa opisom razloga uvođenja propisa, istraživanja koja trebaju biti urađena u procesu pripreme akta, kao i procjenom uticaja propisa. O ovim pitanjima, kao što je to riješeno i na nivou BiH, po pravilima RS trebalo bi se odgovoriti kroz tzv. „obrazloženje zakona i drugih propisa“, a obrazloženje bi kako to nalaže Član 41. trebalo da sadrži i sljedeće stavke³⁸:

- izjavu o usklađenosti zakona sa pravnim poretkom Evropske unije, i to u slučaju kada je Vlada predlagač nacrta, odnosno prijedloga zakona;
- razloge zbog kojih se predlaže donošenje propisa, odnosno ciljevi koji se propisom nastoje postići;
- objašnjenje uticaja zakona na uvođenje nove procedure na poslovanje privrednih subjekata, ekonomsku opravdanost i svrhu uvođenja procedura, i to u slučaju kada je Vlada predlagač nacrta, odnosno prijedloga zakona;
- prikaz ekonomske analize zakona za koje Vlada ocjeni da je potrebno sprovesti postupak po metodologiji procjene uticaja propisa, i to u slučaju kada je Vlada predlagač nacrta, odnosno prijedloga zakona;
- objašnjenje opšteg interesa zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo pojedinih odredaba zakona, ako nacrt ili prijedlog zakona sadrži odredbe sa povratnim dejstvom;
- procjenu ekonomske opravdanosti donošenja zakona i potrebnih finansijskih sredstava, izvore i način obezbjeđenja sredstava za izvršavanje propisa.

Međutim, za razliku od pravila na državnom nivou (navedeno u Tabeli 3), u pravilima RS nema detaljnijih pojašnjenja po prethodnim stavkama izuzev onog što je rečeno u članovima 46, 47. i 48:

Član 46. Usklađivanje sa pravnim poretom Evropske unije	(1) U slučaju kada se, s ciljem usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnim poretom Evropske unije, vrši izmjena i dopuna postojećih propisa ili se donosi novi propis, ovlašteni predlagači koji pripremaju nacrt ili prijedlog propisa u pravilu, su dužni da obezbijede pregled usklađenosti propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije (acquis communautaire) i pravnim aktima Savjeta Evrope. (2) Na postupak i način usklađivanja propisa Republike Srpske sa pravnim poretom Evropske unije primjenjuje se metodologija usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnim
---	--

³⁸ Pored pomenutih stavki obrazloženje još mora da sadrži i ustavni osnov za donošenje zakona, mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo o saglasnosti zakona sa Ustavom Republike Srpske i pravnim sistemom i usklađenost sa ovim pravilima, mišljenje Vlade kada je predlagač nacrta ili prijedloga zakona drugi ovlašteni predlagač dato u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine, objašnjenje razloga za donošenje zakona po hitnom postupku, kada je predložen hitan postupak, podatke da li su sprovedene konsultacije prema pravilima za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, i to u slučaju kada je Vlada predlagač nacrta, odnosno prijedloga zakona, objašnjenje razloga zbog kojih se predlaže da zakon stupi na snagu prije osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku", reviziju postojećih propisa, ako je izvršena, kao i prikaz odluke Ustavnog suda Republike Srpske kojom je utvrđeno da zakon, odnosno pojedine njegove odredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom.

	tekovinom Evropske unije, koju donosi Vlada Republike Srpske.
Član 47. Razlozi i cilj donošenja propisa	(1) Razlozi za donošenje propisa i objašnjenje odabrane politike se zasnivaju na dokazima da je određenu materiju potrebno urediti navedenim propisom. (2) Razlozi za donošenje propisa obavezno sadrže analizu sadašnjeg stanja i vrijednosti kojim se obrađivač rukovodio i trenutnu politiku predlagača propisa u vezi sa navedenim vrijednostima. (3) U obrazloženju predloženih rješenja potrebno je objasniti način na koji će se predloženim rješenjima postići cilj, a posebno ukazati na prava i obaveze koje nastaju za fizička i pravna lica.
Član 48. Finansijska sredstva	(1) Obrazloženje finansijskih sredstava sadrži procjenu potrebnih sredstava, izvore i način obezbjeđenja tih sredstava za sprovođenje propisa. (2) Predlagač iznosi procjenu očekivanih troškova i dobiti od donošenja i primjene propisa.

Tabela 4.

U Članu 2. pravila RS jasno je rečeno kako su se prilikom izrade propisa, istih dužni pridržavati svi ovlašteni predlagači³⁹ za donošenje zakona - Vlada, republički organi uprave i organi jedinica lokalne samouprave. Međutim, iz prethodno pomenutog Člana 41. možemo primjetiti kontradiktornost, a kada je riječ o procjeni uticaja zakona, o konsultacijama sa građanima, kao i o provjeri usklađenosti zakona sa pravnim poretom Evropske unije, jer se kaže da će se pravila primjenjivati samo u slučaju kada je Vlada predlagač nacrt, odnosno prijedloga zakona. Ovakav pristup isključuje iz provedbe ovog dijela pravila republičke organe uprave i organe jedinica lokalne samouprave kako je to propisano Članom 2, ili recimo narodne poslanike i delegate.

Ključna razlika u sadržaju državnih i jedinstvenih pravila na nivou Republike Srpske je u količini propisanih analitičko – istraživačkih radnji i predlaganju alternativa, a prije nego što dođe do kreiranja nacrt nekog zakona. Dok se u pravilima na državnom nivou jasno kaže šta su to „teze“, ko i kako treba da ih sačini, u Pravilima za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske teze se pominju tek jedanput, kada se nejasno u Članu 99. konstatuje da će se prednacrt zakona pripremiti u skladu sa odobrenim „tezama“. Dva člana koja se nalaze u pravilima na državnom nivou, a koja govore o pripremi teza i odobrenju istih, jednostavno su preskočena u jedinstvenim pravilima RS. Pojam „više alternativa“⁴⁰ za određeni prijedlog propisa“ ne tretira se pravilima na nivou RS.

³⁹ Nisu pomenuti narodni poslanici i delegati

⁴⁰ Efikasna i djelotvorna politička aktivnost moguća je samo ako su razmotrene sve opcije. Ovo obuhvata pojedinačno ili kombinovano korištenje dostupnih instrumenata, ili mogućnost da institucija ne preduzme aktivnost tamo gde se problem može riješiti na drugi način.

Odluka o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa

Prethodno opisana pravila trebamo posmatrati kao okviran dokument i evidentno ista nedovoljno definišu postupak procjene uticaja propisa i očekivanih efekata. Daljnjom dubinskom analizom mogli smo se ohrabriti činjenicom kako Vlada RS ipak ima prilično kvalitetno uređeno pitanje „procjene uticaja propisa“, jer je za razliku od državnog nivoa na nivou RS donesena tzv. „Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa“.

Vlada Republike Srpske je još 2009. godine, na sjednici održanoj 25. juna, donijela „Odluku o postupku i kriterijima kontrole i procjene uticaja zakona, drugih propisa i opštih akata na uvođenje novih, izmjenu i ukidanje postojećih formalnosti koji opterećuju privredno poslovanje“ (SGRS 61/09). Naknadno, ova Odluka je prestala sa važenjem donošenjem nove, sveobuhvatnije i kvalitetnije koncipirane odluke, na sjednici 27. decembra 2012. godine – „Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona“ (SGRS 2/13).

Ali materija je nadograđivana i naknadno, pa je u julu mjesecu 2015. godine Vlada donijela „Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa“ (SGRS 56/15), čime je prestala da važi Odluka iz 2013. godine. Prije svega nova Odluka iz 2015. godine ne tretira kao prethodna samo zakone, nego se posao procjene uticaja propisa proširio i na druge tipove akata (uredbe, strategije, odluke, pravilnike, uputstava i druge opšte pravne akte). Cilj iste je stvaranje preduslova za izradu kvalitetnijih propisa primjenom procesa „procjene uticaja propisa“. Sam proces obuhvata niz logičkih koraka kojima se analizira potreba za donošenjem novog propisa, odnosno izmjena i dopuna postojećeg propisa, procjenjuju mogući uticaji na ekonomiju, društvo i životnu sredinu, kao i vjerovatni troškovi i koristi primjene propisa, kada je to moguće, te na osnovu analize i ponuđenih opcija nalazi najbolje rješenje. Dakle, donošenjem ove odluke Vlada Republike Srpske uvodi prilikom izrade propisa termin alternativnih rješenja, tj. izrade više rješenja u potrazi za najboljim.

Članom 8. Odluke, precizirano je kako je obrađivač propisa i nosilac „procjene uticaja“. Isti je obavezan da prilikom provođenja procjene uticaja propisa preduzme sljedeće metodološke radnje:

- utvrdi i definiše problem,
- utvrdi ciljeve koji se predloženim propisom žele postići,
- utvrdi polazni osnov, odnosno detaljno opiše sadašnje stanje,
- sprovede proces međuinstitucionalnih konsultacija i obavezno sprovede konsultacije sa svim zainteresovanim subjektima, a posebno sa onim subjektima koji su direktno pogođeni problemom,
- predloži opcije, odnosno ponudi alternativna rješenja definisanog problema,
- odabere moguće opcije koje će se razmatrati i analizirati,
- analizira i procjeni uticaj svake opcije, a posebno sa aspekta troškova i koristi svake opcije,
- izvrši komparativnu analizu predloženih opcija,
- predstavi rezultate poređenja opcija, te na osnovu analize iznese dokaze o izboru najpovoljnije opcije i

- definiše mehanizme za praćenje, izvještavanje i evaluaciju.

Postoje dvije vrste procjene uticaja propisa i prva se temelji na metodologiji pune procjene uticaja, a druga opisuje skraćenu procjene uticaja propisa. Metodologija pune procjene primjenjuje se na zakone s ciljem unaprjeđenja sistemskih rješenja u pojedinim oblastima i sa tim u vezi u okviru godišnjeg plana rada, na prijedlog obrađivača, Vlada RS definiše listu⁴¹ zakona na kojima će se primjenjivati metodologija pune procjene. Ipak, na prijedlog obrađivača ili na vlastitu inicijativu, Vlada može zatražiti da se sprovede puna procjena i na zakone koji nisu sadržani u godišnjem planu rada Vlade. Kada obrađivač odluči da će raditi punu procjenu uticaja propisa, na njegov prijedlog Vlada donosi odluku o provođenju i rješenje o imenovanju radne grupe za provođenje ovih aktivnosti. Nakon završetka procjene obrađivač zakona podnosi Vladi na usvajanje završni izvještaj o sprovedenom procesu, sa prikazom rezultata analize troškova i koristi od primjene novog zakona u praksi i sa preporukama za dalje postupanje u procesu izrade zakona. Ovaj završni izvještaj radi se samo u slučaju pune procjene uticaja propisa, a usvojeni završni izvještaji trebali bi po Članu 8. javno da su dostupni na internet⁴² adresi Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju i na adresi Registra odobrenja u privredi.

Druga, metodologija skraćene procjene uticaja propisa provodi se u pripremi svih ostalih propisa, tj. prilikom izrade uredbi, odluka, pravilnika, uputstava i drugih opštih pravnih akata. Takođe, i prilikom izrade zakona koji ne predstavljaju sistemsko rješenje u nekoj oblasti, tj. onih zakona za koje predlagač i vlada ne iskazuju interes za izradu pune procjene. Skraćena procjena provodi se na nacrtu/prijedloge propisa popunjavanjem „Obrasca o provođenju skraćenog postupka procjene uticaja u pripremi i izradi nacrtu/prijedloga propisa“. Pri tome, predlagač mora da popuni obrazac uvažavajući sve metodološke radnje propisane u pomenutom Članu 8, ali u jednostavnijoj formi i bez obaveze kairanja završnog izvještaja.

Ono što nije bilo definisano prethodnim odlukama, a u 2015. godini jeste, je obaveza Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju da jednom godišnje dostavlja Vladi izvještaj o provođenju ove Odluke, s tim da ovo Ministarstvo objavljuje i metodološki priručnik za provođenje procesa procjene uticaja propisa.

Preporuka CCI-a je da se ovi izvještaji nakon rasprave na Vladi upute i na razmatranje u Narodnu Skupštinu RS. Smatramo da će i poslanici / delegati biti zainteresovani za odgovor na pitanje zbog čega zakoni koji se pripremaju u skupštinskim tijelima nisu tretirani „Odlukom o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa“, a ni jedinstvenim pravilima.

Sa tim u vezi, Centri civilnih inicijativa su početkom septembra mjeseca zatražili od Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju (MEORS) da nam dostave zaprimljene u 2015. godini „završne izvještaje o sprovedenom procesu procjene uticaja u pripremi i izradi nacrtu/prijedloga

⁴¹ S obzirom da je ova Odluka donesena polovinom 2015. godine, prvu listu možemo očekivati u godišnjem programu rada Vlade RS za 2016. godinu.

⁴² U periodu završavanja ove analize odluka se provodila 2 mjeseca, a provjerom sajta Ministarstva mogli smo se uvjeriti kako do tada nije bilo javno objavljenih završnih izvještaja.

zakona“, kao i primjerke ispunjenih „obrazaca o sprovođenju skraćenog postupka procjene uticaja u pripremi i izradi nacrt/prijedloga“. Dakle, cilj nam je bio da istražimo koliko se praksi poštivaju načela pomenute „Odluke o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa“, sa akcentom na zakone. Na žalost kao odgovor na ovu konkretnu molbu zaprimili smo vrlo uopštenu konstataciju kako je u proteklom periodu sprovedena puna procjena uticaja za Zakon o banjama (usvojen u NSRS 2009. godine), Zakon o turističkoj naknadi⁴³, Zakon o registraciji poslovnih subjekata (usvojen u NSRS 2013. godine), Zakon o vinu i rakiji (usvojen u NSRS 2009. godine), Zakon o stečajnom postupku⁴⁴ (2014. godina), itd. Kao što vidimo, iz MEORS nije odgovoreno konkretnim dokumentima koje je CCI tražio⁴⁵, a pri tome nije naveden niti jedan zakon na koji je urađena procjena uticaja propisa u 2015. godini – a i do tada, vrlo selektivno i u malom broju. Tačnije, pojašnjavaju iz Ministarstva, procjena uticaja propisa, kao metodologija, prvi put je u Republici Srpskoj sprovedena 2007. godine na Zakonu o banjama, i sve do 2013. godine provodila se na principu pilot projekata. Ipak, istaknuto je kako „završne izvještaje o sprovedenom procesu pune procjene uticaja propisa“ usvaja Vlada RS i isti su javno dostupni na internet adresi www.regodobrenja.net⁴⁶. CCI je provjerio sadržaj navedenog sajta po pitanju pomenutih završnih izvještaja, gdje smo se uvjerali kako ima objavljen tek jedan završni izvještaj iz 2014. godine i to na pomenuti Zakon o stečajnom postupku, istina kvalitetno obrađen, i samo još jedan iz 2015. godine – završni izvještaj o procjeni uticaja propisa na Nacrt zakona o jakim alkoholnim pićima.

Sve ovo pokazuje kako se proces procjene uticaja propisa ne primjenjuje niti približno u dovoljnoj i potrebnoj mjeri, ali je u povratnom dopisu iz MEORS istaknuto kako postoje jasne namjere da se unaprijedi kvalitet zakonodavnog procesa u Republici Srpskoj. Po podacima do kojih je CCI došao, na unaprjeđenju stanja u ovoj oblasti radi se u kontinuitetu, a prije svega jačanje kadrovskih kapaciteta RS za primjenu pomenute odluke. S tim u vezi, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju je, putem Agencije za državnu upravu Republike Srpske, provodilo obuke kadrove republičkih organa uprave. Sistem obuka je prošlo oko 150 zaposlenih u institucijama Republike Srpske.

Na kraju, iz MEORS su konstatovali kako je „tematika procjene uticaja“ vrlo obimna i kompleksna, i na naše iznenađenje, neutemeljeno konkretnim činjenicama, zaključili su da „Republika Srpska ima dobrih rezultata u ovoj oblasti, u poređenju sa regionom“.

Sa druge strane, mi čitavo vrijeme govorimo o prvoj fazi „analize procjene uticaja propisa“, tj. govorimo o propisima u vezi sa ex-ante analizi. Kao što smo prethodno istakli, to su analize i izvještaji o istima koji se kreiraju u toku pripreme propisa (zakona, idr...), dok u isto vrijeme ni regulativa ni praksa ne

⁴³ Procjena uticaja propisa na nacrt ovog zakona jeste rađena 2009. godine, ali nemamo podataka o usvajanju istoimenog zakona.

⁴⁴ Ovaj zakon planiran je programima rada Vlade za 2014. i 2015. godinu, a i dalje nije utvrđen.

⁴⁵ Iz MEORS poručuju kako popunjene obrasce za procjenu uticaja propisa uz nacrt/ prijedlog zakona obrađivači dostavljaju Ministarstvu na mišljenje, a da su obrasci vlasništvo obrađivača.

⁴⁶ Registar odobrenja u privredi

tretiraju pitanje ex-post analiza – „analiza efekata propisa“ nakon određenog perioda implementacije propisa (zakona, idr...).

Upravo su rezultati iz upitnika koje smo zaprimili sa terena, a koji oslikavaju praksu, najporazniji po pitanju ove, jedne od najvažnijih „životne faze“ zakona. Sa analizom efekata zakona ciklus zakona bi trebalo i da završava, a u mnogim slučajevima i da započinje. Očigledno je da za ove poslove posebno nedostaje obučenog kadra u institucijama u BiH, a sve to opravdava i uprošteni naziv ove analize „Efekti zakona – nepoznanica u BiH“.

4.4. Federacija Bosne i Hercegovine

Pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH

Vlada Federacije BiH je nešto kasnije reagovala kada je riječ o ovom pitanju, u odnosu na državni nivo i RS. Naime, u proces donošenja pravila i postupaka za izradu zakona Federalna Vlada je ušla tek 2012. godine i to krajem aprila mjeseca usvajajući „Uredbu o nomotehničkim pravilima za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH“. Međutim na vidjelo su vrlo brzo izašli svi nedostaci ovog dokumenta, tako da je Vlada već 17.07.2012. godine usvojila novi propis na istu temu, pod nazivom „Nomotehnička pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH“. Ovaj dokument je upućen u parlamentarnu proceduru i podržan je u formi nacrtu, ali su poslanici zahtjevali čitav niz novih izmjena i dopuna.

U konačnici, Vlada je sagledala sve pristigle prijedloge i 18.09.2013. godine (uz dopunu određenim amandmanima od 31.10.2013.) usvojila novi dokument pod nazivom „Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH“. Taj dokument usvojen je u Predstavničkom domu Parlamenta F BiH 04.06.2014. godine, a u Domu naroda 10.07. Sa sjednice Predstavničkog doma posebno je ostao upečatljiv komentar tadašnjeg zastupnika SDA⁴⁷ Jasmina Duvnjaka koji je izrazio zaprepaštenje činjenicom kako je ukupno za izradu ovog dokumenta plaćeno ogromnih 780.000 KM. Naknadno je pojašnjeno da je ova svota utrošena na sveukupan projekat⁴⁸ koji je imao za cilj unaprijediti kvalitet postojećih pravila na nivou BiH, RS i BD, uz donošenje novih za Federaciju BiH, a kako bi se osiguralo da se svi nacrti/prijedlozi normativnih akata pripremaju i razmatraju na jednoobrazan i usklađen način, što doprinosi ukupnoj harmonizaciji pravnog sistema u BiH.

Evidentna je činjenica da se radi o jednom kvalitetno obrađenom dokumentu (prvenstveno govoreći o ex-ante analizama), sa mnogo više detalja u odnosu na pravila koja su usvojena na nivou RS, pa i BiH. Recimo, postupci za izradu propisa korištenjem alata dobre pripreme i odobravanja teza, znatno

⁴⁷ Aktuelni zastupnik u Skupštini ZDK

⁴⁸ Projekat pod nazivom „Unapređenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH“, a nositelj istog bio je Pravni institut Ekonomskog fakulteta u Sarajevu.



EFEKTI ZAKONA

NEPOZNANICA U BiH



	administrativnih formalnosti, c) administrativne i fiskalne troškove uvođenja propisa kao i vanregulatornih alternativa, uključujući i troškove provođenja propisa. (6) U svakom slučaju, obrađivač treba prikazati razumnu procjenu o tome da su troškovi uvođenja propisa opravdani njihovim koristima prije samog započinjanja uvođenja propisa.
Član 71. Revizije postojećih propisa	(1) Institucije Federacije uspostaviti će sistemske i periodične revizije postojećih propisa, kako bi oni bili usaglašeni s ekonomskim, društvenim i ostalim promjenama. (2) U obrazloženju propisa, obrađivač navodi vremenski raspored revizije donesenog propisa na način naveden u stavu (1) ovog člana. (3) Obradač navodi i obavezu izvještavanja i odgovornosti. (4) Obradač propisa može napraviti ponovno preispitivanje potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda iz stava (2) ovog člana ako nastane promjena uvjeta nakon donošenja propisa. U tom slučaju poduzimaju se sve potrebne mjere za revidiranjem ili ukidanjem postojećih propisa.

Tabela 5.

Naravno, kao i sa mnogim drugim propisima u BiH, tako i ovdje uviđamo problem provodivosti svega onoga što pravila propisuju. Recimo, Član 72. kaže kako inicijativa organa vlasti za pripremanje normativnog akta počinje uvrštavanjem akta u plan rada tog organa. Međutim, u praksi imamo češću situaciju da se normativni akti usvajaju neplanski nego planski, a da se u pravilu planovi rada institucija ne mijenjaju tokom godine i pored pojave mnoštva neplaniranih aktivnosti. Isti Član kaže kako je potrebno odrediti rok za dostavljanje akta u proceduru donošenja, a pregledom ovogodišnjeg plana rada Vlade Federacije vidimo kako je i dalje mnoštvo akata za koje rok nije precizan. Itd.

🚩 Uredba o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH

S istim ciljem, zbog kog je Vlada RS donijela „Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa“, Vlada Federacije BiH je usvojila „Uredbu o postupku procjene uticaja propisa“. Ciljem da se uspostave potrebni mehanizmi za postizanje većeg standarda kvalitete donesenih propisa, a da postupak izrade i procjene propisa bude detaljnije opisan nego što to predstavlja okvirni dokument jedinstvenih pravila.

Ova uredba donesena je 02.07.2014. godine na prijedlog Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH, s tim što se sa primjenom krenulo 01. januara 2015. godine. Danom početka primjene ove Uredbe prestala je da važi „Uredba o načinu pripreme i procjeni uticaja i odabira politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada Federacije i federalna ministarstva“ (SNFBiH 27/11), donesena na sjednici Vlade 04.05.2011. godine.

Novom Uredbom iz 2014. godine rečeno je kako se opšti cilj procjene uticaja propisa ogleda u stvaranju uslova za izradu kvalitetnijeg propisa kroz identifikovanje problema, uzroka, ciljnih grupa, te razloga zbog kojih problem nije mogao biti riješen postojećim regulatornim okvirom ili primjenom nenormativnog rješenja, a sve u svrhu odabira najkorisnijeg rješenja. Kako je definisano Članom 4,

nosilac procjene uticaja propisa je obrađivač i on je obavezan da prilikom provođenja procjene uticaja propisa preduzme sljedeće radnje:

- utvrdi polaznu osnovu, opiše trenutno stanje i definiše problem;
- utvrdi ciljeve;
- provede proces međuinstitucionalnih konsultacija na vertikalnom i horizontalnom nivou i obezbijedi učešće zainteresirane javnosti;
- predloži opcije za rješavanje identifikovanog problema;
- odabere i ispita moguće opcije i njihove efekte;
- provede komparativnu analizu predloženih opcija;
- predstavi rezultate i predloži najpovoljniju opciju;
- definiše mehanizam za praćenje, izvještavanje i evaluaciju.

Bitno je naznačiti kako su propisane dvije opcije izrade procjene uticaja propisa i to sveobuhvatna i procjena u skraćenom obliku. Sveobuhvatna se provodi s ciljem unaprjeđenja sistemskih rješenja u pojedinim oblastima. U okviru godišnjeg plana rada Vlade Federacije, na prijedlog obrađivača, Vlada definiše listu propisa u kojima će se provesti sveobuhvatna procjena uticaja. Izuzetno, na prijedlog obrađivača ili na vlastitu inicijativu, Vlada Federacije može zatražiti sveobuhvatnu procjenu uticaja i za propise koji nisu sadržani u godišnjem planu rada Vlade Federacije. Možemo primjetiti da je u pitanju isti postupak kao kada smo opisivali situaciju kod „pune procjene uticaja propisa“ kako to definiše odluka na nivou RS. Naravno, to je dobro jer se na ovakav način gradi harmonizovan pristup izrade pravnih propisa na području čitave BiH, a bilo bi još bolje kada se razlike ne bi pravile niti u terminologiji.

Druga, skraćena procjena uticaja propisa provodi se u pripremi svih drugih propisa, tj. onih koji se nisu našli 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. Takođe, rješenje kakvo je propisano i na nivou RS.

Za obe vrste procjena kreirani su specifični obrasci, a obrađivač po završenoj procjeni na tim obrascima podnosi Vladi Federacije završni izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj ili skraćenoj procjeni uticaja. Te obrasce obrađivač prilaže uz propis koji se dostavlja Vladi na razmatranje ili objavljivanje u "Službenim novinama Federacije BiH". Nakon toga Generalni sekretarijat Vlade daje ocjenu o provedenoj procjeni uticaja popunjavanjem i ovjerom specifičnog „Kontrolnog lista“.

Naglašavamo, Vlada Federacije je dužna odbiti uvrstiti propis na dnevni red sjednice, ukoliko nisu ispunjeni ovi uslovi. S obzirom da je ovo prva godina provedbe uredbe još uvijek nismo imali izvještaja po ovom pitanju, ali definisana je obaveza Generalnog sekretarijata da dostavi Vladi Federacije na razmatranje godišnji izvještaj o provođenju uredbe. Identično kako što smo prethodno istakli za nivou RS, i za Vladu Federacije BiH vrijedi preporuka da se ovi izvještaji nakon rasprave na Vladi upute i na razmatranje u Federalni parlament. Smatramo da će i Federalni poslanici / delagati biti zainteresovani

za odgovor na pitanje zbog čega zakoni koji se pripremaju od strane parlamentarnih tijela nisu tretirani „Uredbom o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH“, a ni jedinstvenim pravilima.

Centri civilnih inicijativa su početkom septembra mjeseca, kao i u slučaju RS, i na nivou Federacije BiH zatražili od Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH da nam dostave zaprimljene u 2015. godini ispunjene „obrasce o sveobuhvatnoj proceduri procesa procjene uticaja nacrta/prijedloga zakona“, kao i primjerke ispunjenih „obrazaca o skraćenoj proceduri postupka procjene uticaja nacrta/prijedloga zakona“. U ovom slučaju cilj nam je bio da istražimo koliko se na nivou Federacije BiH poštuju, u praksi, načela „Uredbe o postupku procjene uticaja propisa“, sa akcentom na zakone. Sa aspekta ophođenja prema ovoj molbi Centara civilnih inicijativa moramo istaknuti kako su se daleko sveobuhvatnije i sadržajnije ponijeli na nivou Federacije BiH, tačnije u Generalnom sekretarijatu Federacije, poredeći sa odgovorima koji smo dobili iz Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske.

U isto vrijeme, povratne informacije pokazuju kako niti na nivou Federacije BiH ne možemo pretjerano biti zadovoljni korištenjem procesa procjene uticaja propisa, a time ni implementacijom pomenute Uredbe. Naime, prema podacima kojima raspolaže Generalni sekretarijat Vlade Federacije Bosne Hercegovine, u 2015. godini obrasci o sveobuhvatnoj, odnosno skraćenoj procjeni uticaja propisa, urađeni su za sljedeće zakone:

- Prednacrt zakona o izmjenama Zakona o poštanskom prometu u Federaciji Bosne i Hercegovine (skraćena procjena - Obrazac 1b) – zakon usvojen u Parlamentu Federacije BiH u julu 2015. godine;
- Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naftnim derivatima u Federaciji Bosne i Hercegovine (skraćena procjena - Obrazac 1b) – zakon utvrđen od strane prethodnog saziva Federalne Vlade u januaru tekuće godine, međutim aktuelni saziv Vlade povukao ga je iz parlamentarne procedure u aprilu;
- Prednacrt zakona o državljanstvu Federacije Bosne i Hercegovine (skraćena procjena - Obrazac 1b) – Vlada je utvrdila prijedlog zakona 20.08.2015. godine, a 27.10. usvojen prijedlog u Predstavničkom domu Parlamenta F BiH;
- Prednacrt zakona o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine (skraćena procjena - Obrazac 1b) - Vlada je utvrdila nacrt zakona 20.08.2015. godine;
- Prednacrt zakona o poljoprivrednoj organskoj proizvodnji (sveobuhvatna procjena - Obrazac 1a) - Vlada je utvrdila nacrt zakona 09.07.2015. godine, a Dom naroda Parlamenta Federacije isti prihvatio 30.07.;
- Pored navedenog, iz Vlade Federacije BiH istakli su i Nacrt zakona o izmjeni Zakona o stranim ulaganjima, koji je pripremljen u skladu sa preporukama iz Izvještaja o procjeni uticaja regulative na propise koji regulišu oblast politike direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini, koji je pripremljen u saradnji sa IFC-om (International Finance Corporation). Ovaj zakon usvojen je u Parlamentu Federacije BiH 30. jula 2015. godine,



- Na kraju, pomenut je i Zakon o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine, pripremljen na osnovu dokumenta javne politike i procjene uticaja - koji sadrži ocjenu postojećeg stanja, jasnu formulaciju problema, definisane ciljeve politike i rezultata koji se namjeravaju postići, plan monitoringa, moguće opcije za rješavanje problema i procjenu njihovog učinka, pri čemu su opcije koje obećavaju najbolje rezultate u postizanju ciljeva preporučene i unesene u Zakon ili će naći mjesto u podzakonskim aktima koji će biti doneseni na osnovu Zakona (metodologije i sl). Dokument je urađen uz stručnu i materijalnu podršku USAID projekta „Jačanja institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovini“ (USAID SGIP), u dijelu primjene metodologije propisane Uredbom, te uz aktivne konsultacije sa UNDP/SDC, projektom ILDP. Trenutni status, po podacima CCI, pokazuje da je Vlada utvrdila nacrt ovog zakona 02.07.2015. godine, a isti je prihvaćen i u Predstavničkom domu 27.10., te Domu naroda Parlamenta Federacije 19.11.2015. godine.

Dakle, tokom 2015. godine na nivou Federacije BiH, na osnovu „Uredbe o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH“ rađena je samo jedna sveobuhvatna procjena uticaja propisa i 4 skraćene procjene. Uz to, za dva zakona, procjene uticaja propisa rađene su kroz određene projekte u saradnju sa međunarodnim institucijama. S obzirom da smo iz Generalnog sekretarijata Federacije BiH zaprimili kopletan izvještaj sveobuhvatne procjene uticaja propisa za Zakon o poljoprivrednoj organskoj proizvodnji, kao i ispunjene obrasce skraćene procjene za druga 4 pominjana zakona, nakon upoznavanja sa materijom mogli smo zaključiti kako se radi o vrlo kvalitetno realizovanim aktivnosti (posebno ističući sveobuhvatnu procjenu).

Sa druge strane, u prvih 8 mjeseci 2015. godine Vlada Federacije BiH je utvrdila 37 različitih zakona (među kojima 8 temeljnih), a kao što smo vidjeli urađeno je 7 procjena uticaja propisa (23%). U isto vrijeme, članom 16. Uredbe o planiranju rada i izvještavanju o radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, federalnih ministarstava i institucija (SNFBiH 89/14 i 107/14), propisano je da godišnji program rada Vlade FBiH sadrži plan normativnih aktivnosti po strateškim ciljevima, odnosno tabelarni pregled zakona i drugih akata koji se planiraju pripremiti u godini za koju se donosi program rada, sa ulogama i odgovornostima, rokovima i razlozima za pokretanje inicijative za propis, kao i podacima da li propis podliježe sveobuhvatnoj ili skraćenoj procjeni uticaja.

Ovogodišnji zakonodavni plan rada Vlade Federacije BiH tretira 106 različitih zakona. Za samo manji dio njih, 20%, odnosno 21 zakon⁵⁰ planirano je da se uradi sveobuhvatna procjena uticaja i kao takvi

⁵⁰ Zakon o policijskim službenicima Federacije BiH, Zakon o razvojnog planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima u FBiH, Zakon o izmjenama Zakona o osnovama soc. zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom, Zakon o jedinstvenim načelima i okviru materijalne potpore za osobe sa invaliditetom, Zakon o jedinstvenom registru korisnika naknada na koji se ne uplaćuju doprinosi, Zakon o djelatnosti socijalnog rada, Zakona o socijalnim uslugama, Zakon o zaštiti porodice sa djecom, Izmjene i dopune Zakona o posebnim pravima dobitnika najvećih ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH", broj:70/05, 61/06 i 9/10), Izmjene i dopune Zakona o prijevremenom povoljnijem penzionisanju branilaca odbrambeno - oslobodilačkog rata, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, Zakon o izmjenama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o

naznačeni su u posebnim odjeljcima Programa rada. Ovo sigurno nije podatak koji ukazuje na preveliku spremnost većeg dijela ministarstava u smislu da značajnije unaprijede zakonodavni proces, pa i sam kvalitet zakona. Evidentno, određena ministarstva imaju bolje kapacitete po pitajnu procjene uticaja propisa, a posebno bi izdvojili Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva u čijem zakonodavnom planu se nalazi 7 zakona i za sve njih planirana je izrada sveobuhvatne procjene uticaja. Ministarstvo rada i socijalne politike će od 16 planiranih, sveobuhvatnu procjenu raditi na 6, Ministarstvo okoliša i turizma od 5 na 3, itd.

Federalno ministarstvo finansija je i jedino u čijem planu za 2015. godinu se pominje pojam „analiza efekata zakona”⁵¹. Ministarstvo finansija je planiralo 3 analize efekata predložiti na usvajanje Federalnoj Vladi - „analiza efekata provođenja porezne politike u cilju izmjena Zakona o administrativnim taksama“, „analiza efekata provođenja porezne politike u cilju izmjena Zakona o visini stope zatezne kamate“, te „analiza efekata provođenja sistema fiskalizacije u cilju izmjena Zakona“, ali do toga nije došlo zaključno sa 15.11.2015. godine. Prva od njih je u planu za treći kvartal, a dok su druge dvije planirane za posljedi.

Da postoje problemi na kojima se radi u kontinuitetu, po pitanju realizacije procesa procjene uticaja propisa, potvrđuju nam i iz Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH. Naglasili su kako je za kvalitetniju primjenu metodologije koja je propisana „Uredbom o postupku procjene uticaja propisa“, neophodna odgovarajuća kadrovska osposobljenost i materijalno finansijska opremljenost, kako ministarstava, tako i drugih organa federalne uprave, ali i Generalnog sekretarijata Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, na čemu se još uvijek i u kontinuitetu radi.

Na samom početku implementacije pomenute uredbe o procjeni propisa na nivou Federacije, odnosno sličnog sadržaja odluke na nivou Republike Srpske, mogli bi identifikovati nekoliko ključnih problema. Prije svega ostavljeno je i previše prostora ministarstvima da odluče za koje će to propise iz godišnjeg programa rada biti rađena analiza procjene uticaja propisa, a za koje ne. Pored toga nisu uređeni ni kriterijumi na osnovu kojih bi se na nedvosmislen način razgraničilo pitanje kada se provodi sveobuhvatna, a kada skraćena analiza efekata propisa.

Isto tako, kontrola provođenja analize procjene uticaja propisa ne bi trebalo da se svodi samo na davanje mišljenja vlade na godišnji izvještaj o sprovedenoj analizi koji će pripremiti Federalni Sekretarijat, odnosno Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju na nivou RS. Analizu procjene uticaja propisa, uz definisanje kriterija za mjerenje kvalitete propisa nakon određenog

poljoprivrede, prehrani i ruralnom razvoju, Zakon o organskoj proizvodnji, Zakon o veterinarsko-medicinskim proizvodima, Izmjene i dopune Zakona o vodama, Zakon o novčanim podrškama u poljoprivrede i ruralnom razvoju, Zakon o turističkim zajednicama FBiH, Izmjene i dopune Zakona o turističkoj djelatnosti FBiH, te Izmjene i dopune Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.

⁵¹ Analiza efekata provođenja porezne politike u cilju izmjena Zakona o administrativnim taksama; Analiza efekata provođenja porezne politike u cilju izmjena Zakona o visini stope zatezne kamate; Analiza efekata provođenja sistema fiskalizacije u cilju izmjena Zakona; Analiza efekata u cilju povećanja efikasnosti upravljanja raspodjele i pripadnosti javnih prihoda u FBiH; Analiza efekata provođenja politika u oblasti neporeznih prihoda u cilju povećanja efikasnosti u upravljanju istim.

vremena provedbe, trebalo bi provoditi od početka rada na propisu, jer samo takav pristup garantuje poboljšanje kvaliteta propisa i skraćivanje vremena njegove izrade.

I ponovo, govoreći o regulativi i praksama na nivou Federacije, isto kao što smo imali slučaj u Republici Srpskoj, mi čitavo vrijeme govorimo o prvoj fazi „analize procjene uticaja propisa“, tj. govorimo o propisima u vezi sa ex-ante analizi. Dakle, niti u Federaciji postojeća regulativa, a vidjećemo da ni praksa, ne tretiraju pitanje ex-post analiza – „analiza efekata propisa“ nakon određenog perioda implementacije propisa (zakona, idr...). Izuzetak su planirane, ali ne i realizovane, analize efekata zakona Federalnog ministarstva finansija.

5. ANALIZA EFEKATA ZAKONA U PRAKSI

Glavni nalazi analize stepena realizacije usvojenih temeljnih zakona iz perioda 2010 – 2014. godine

Da ponovimo, u mjesecima maj i jun 2015. godine Centri civilnih inicijativa su proslijedili upitnik sa 7 unificiranih pitanja prema 40 različitih institucija entitetskog i državnog nivoa, a koje su bili izvjestioci / predlagači usvojenih temeljnih zakona u periodu 2011 – 2014. godina – ukupno 176 zakona. U situacijama gdje predlagači / izvjestioci nisu zaduženi i za provedbu zakona, obratili smo se instituciji koja provodi i/ili prati provođenje.

Da bi određeni zakon mogao biti proveden u punom kapacitetu, tj da bi se realizovale ključne vrijednosti na kojima se zakon zasniva i odnosima koje reguliše, neophodno je ispunjenje nekoliko uslova⁵², a zasigurno najznačajnije je da postoje institucionalni kapaciteti za provedbu zakona, da se donesu svi propisani podzakonski akti i da budu obezbjeđena neophodna budžetska sredstva. Neophodno je i to da se po usvajanju zakona u parlamentima, a prije početka provođenja, precizira vrijeme početka primjene i da isti bude objavljen u službenim novinama / glasniku. Situacija po prethodno iskazanim parametrima različita je od zakona do zakona, tako da provođenje jednog zakona može da bude uslovljeno donošenjem više pripadajućih podzakonskih propisa, da se traži utemeljene nove agencije ili službe, da se zahtjevaju sredstva kroz godišnji budžet (entiteta, kantona), dok sa druge strane implementacija nekih ne traži nove podzakonske akte, direktne finansije, isl.

Najveći dio pomenutog definiše se u tzv. „završnom dijelu propisa (zakona)“ i u pravilu taj odjeljak propisa naziva se „prelazne i završne odredbe“. Izuzetak su procjene u vezi sa budžetom, jer se prava i obaveze koja se uređuju propisom, sa jasno i precizno definisanim uticajem na budžet, preciziraju već u tzv. „glavnom dijelu propisa“. Kako bi „prelazne i završne odredbe“ zakona bile što kvalitetnije šaćinjene neophodno je da se obezbjedi realno sagledavanje trenutnih resursa, kao i potrebe i mogućnosti u narednim periodima. Na taj način se obezbjeđuje konstantna provodivost propisa, ali i dugoročna pravna izvjesnost za sve subjekte na koje se propisi primjenjuju. Provodivost zakona, ali i drugih propisa, tj. dolaženje do očekivanih pozitivnih efekata, značajno je ne samo s aspekta unutrašnjeg pravnog sistema, nego i u pogledu poštovanja obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u smislu usklađivanja domaćih normi s pravnim tekovinama Evropske unije, odnosno iz ugla poštovanja obaveza preuzetih iz drugih međunarodnih ugovora.

Pomenuti preduslovi koji se trebaju obezbjediti kako bi se zakon mogao provoditi bez poteškoća bili su i okosnica oblasti u vezi sa kojima je CCI uputio pitanja prema institucijama (obezbjeđeni institucionalni kapaciti za provedbu zakona, doneseni svi potrebni podzakonski akti za pravovremenu i

⁵² Problemi u provođenju zakona javljaju se iz više razloga, a prije svega usljed neuvažavanja realnih okolnosti pri njihovoj izradi, nepostojanja materijalnih pretpostavki i/ili kadrovskih kapaciteta za njihovu realizaciju.

kvalitetnu provedbu, obezbjeđena neophodna budžetska sredstva za implementaciju, realizovana analiza uticaja / efekata zakona). Upućena pitanja prema institucijama su sljedeća:

➤ **OBEZBJEĐENJE INSTITUCIONALNIH KAPACITETI ZA PROVEDBU ZAKONA –**

Pitanje 1: Da li su ispoštovane sve „prelazne i završne odredbe zakona“, u smislu postojanja funkcionalnih institucionalnih kapaciteta predviđenih za potrebe realizacije samog zakona (ukoliko je propisano zakonom)?

➤ **PRAVOVREMENO DONOŠENJE PROVEDBENIH PODZAKONSKIH AKATA –**

Pitanje 2: Da li su ispoštovane sve „prelazne i završne odredbe zakona“ kada govorimo o planiranim podzakonskim aktima neophodnim za potpunu provedbu zakona?

➤ **OBEZBJEĐENJE ZAKONOM PROICIRANOG BUDŽETA ZA IMPLEMENTACIJU -**

Pitanje 3: Ukoliko provedba nekog od zakona zahtjeva dodatne finansijska sredstva iz Budžeta entiteta/države, da li su ta sredstva u potpunosti obezbjeđena Budžetom za 2015. godinu?

➤ **PRAKSA REALIZACIJE „ANALIZE EFEKATA ZAKONA“ U BiH –**

Pitanje 4: Da li je urađena (ako nije, da li je u planu) analiza ili neki drugi vid izvještaja o efektima ovih zakona?

Pitanje 5: Postoje li poteškoće u implementaciji ili zahtjevi korisnika na koje se zakon odnosi, u smislu potrebe da se u skorijem periodu izvrše izmjene i dopune zakona?

Pitanje 6: Pod pretpostavkom da se zakon provodi u punom kapacitetu, koje bi najvažnije efekte kada govorimo o razvoju i ekonomiji entiteta/države, odnosno po pitanju unaprjeđenja životnog standarda građana, mogli trenutno izdvojiti?

Pitanje 7: Ukoliko je urađen izvještaj ili analiza o efektima nekog od zakona, da li je takav dokument dostupan građanima putem WEB sajta?

Na neka pitanja dobili smo manje, a na druga više obimne i kvalitetne odgovore. Generalno najmanje konkretnih odgovora, tj. u najvećem broju slučajeva odgovor na ovo pitanje je preskočen, dobili smo na pitanje broj 7. u vezi sa dostupnosti izvještaja i/ili analize efekata zakona na web stranicama ministarstva. S obzirom, kako će pokazati podaci u nastavku, da većina institucija i nema urađene bilo kakve analize efekata ne čudi nas izbjegavanje davanja konkretnog odgovora na pitanje broj 7.

Na osnovu povratnih informacija iz institucija došli smo do sljedećih zaključaka:

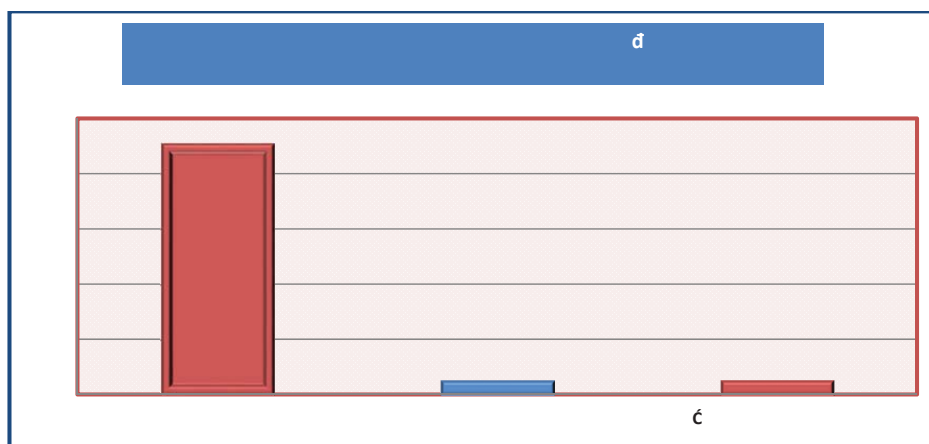
5.1. Obezbjedenje institucionalnih kapaciteta za provedbu zakona u BiH

Pitanje 1: Da li su ispoštovane sve „prelazne i završne odredbe zakona“, u smislu postojanja funkcionalnih institucionalnih kapaciteta predviđenih za potrebe realizacije samog zakona (ukoliko je propisano zakonom)

	DA	NE	DJELIMIČNO	N/A (NEPRIM. PARAMETAR)
Broj zakona	81	4	4	9
%	91%	4,5%	4,5%	

Analizirajući prelazne i završne odredbe zakona vidimo kako za 9% i nije bilo proiciranja (potrebe) u vezi sa obezbjeđivanjem novih institucionalnih kapaciteta, a u odnosu na postojeće u ministarstvima i/ili drugim institucijama.

Na osnovu informacija o zakonima za koje je bilo potrebno obezbjediti i dodatne institucionalne kapacitete, a kako bi se u potpunosti implementirali, zaključujemo da su za njih 91% na vrijeme obezbjeđeni svi neophodni resursi (adekvatni ljudski kapaciteti, neophodni materijalno tehnički uslovi za implementaciju, isl.). Međutim, realizacija ove obaveze ne znači da se ti zakoni provode u praksi, jer se u najvećem broju slučajeva kod ovakvih zakona zahtjeva i donošenje više podzakonskih akata - što će se pokazati kao znatno veći problem u BiH.



U isto vrijeme nije zanemariv broj od 9% donesenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina koji se danas ne provode onako kako je to prvobitno propisano, jer vlast nije uspjela iznaći mogućnost niti da se u potpunosti obezbjeđe propisani institucionalni kapaciteti. Među tim zakonima su zakoni iz 2012, 2013, te 2014. godine.

O ovom problemu svjedoče nam sljedeći primjeri:

NAZIV ZAKONA	PREDLAGAČ	POJAŠNJENJE IZ INSTITUCIJE
ZNAČAJNIJI NEDOSTACI		
Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji BiH (SNFBiH 77/13)	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH	Članom 69. Stav (2) i (3) je propisana uspostava Agencije za naftu i plin sa rokom uspostave nakon zaključenja ugovora o koncesiji – što još uvijek nije realizovano. Stav 2 kaže kako kontrolu ugovora o koncesiji u fazi eksploatacije nafte i plina vrši agencija koju posebnom odlukom formira Vlada Federacije u fazi razvoja/razrade ležišta, a prije faze eksploatacije nafte i plina. Stav 3 govori da način formiranja i organizaciju rada agencije određuje Vlada Federacije svojom posebnom odlukom iz stava (2) ovog člana.
Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom (SNFBiH 71/14)	Ministarstvo pravde F BiH	U zajedničkom pojašnjenju za ova dva zakona iz Federalnog ministarstva pravde poručili su sljedeće – „Ističemo da nisu u potpunosti osigurani institucionalni kapaciteti za provođenje Zakona o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u FBiH, kao i Zakona o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom. U toku su aktivnosti koje ovo ministarstvo u saradnji sa drugim nadležnim institucijama provodi u cilju početka rada posebnih odjela pri Vrhovnom sudu FBiH i Federalnom tužilaštvu FBiH“.
Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine (SNFBiH 59/14)	Ministarstvo pravde F BiH	
Zakon o ličnom (osobnom) imenu (SNFBiH 07/13)	Ministarstvo unutrašnjih poslova F BiH	U najkraćem iz Federalnog MUP-a poručuju kako je u toku implementacije Zakona o ličnom imenu ("Službene novine Federacije BiH", broj: 7112) utvrđeno mnoštvo teškoće u njegovoj primjeni, te je pripremljen novi tekst Zakona o ličnom imenu, a koji će u 2015. godini biti upućen u parlamentarnu proceduru.
NEDOSTACI NA KOJE JE PRIVREMENO ODGOVORENO ILI SE OČEKUJE BRZO KONAČNO RJEŠENJE		
Zakon o obnovljivim izvorima energije (SNRS 39/13)	Min. industrije, energetike i rudarstva RS	Zakon se do daljnjeg provodi zahvaljujući izmjenama i dopunama iz 2013. godine. Naime. „Operator sistema podsticaja“, kao novo nezavisno i neprofitno tijelo, nije formiran jer bi za njegovo formiranje trebalo izdvojiti značajna sredstva i predstavljalo bi teret za krajnje potrošače električne energije. Iz tih razloga, izmjena i dopunama zakona je produžen rok Elektroprivredi za obavljanje poslova operatera sistema podsticaja do stvaranja uslova za njegovo formiranje.
Zakon o učeničkom standardu	Ministarstvo	Djelimično - Zakonom o učeničkom standardu predviđene su

(SNRS 72/12)	prosvjete i kulture RS	sljedeće institucije (ustanove), za zadovoljavanje učeničkog standarda: dom učenika i učenički kulturni centar. Trenutno, u Republici Srpskoj postoje 4 doma učenika, i to u Banjaluci, Doboju, Bijeljini i Trebinju. Za sada ne postoji nijedan učenički kulturni centar u Republici Srpskoj, u kojem se učenicima obezbjeđuje ostvarivanje prava na kulturne, umjetničke, sportske i rekreativne aktivnosti i informisanje, radi podsticanja kulturnog, umjetničkog i naučnog stvaralaštva učenika i zadovoljavanja njihovih kulturnih potreba, sportskih i rekreativnih aktivnosti.
Zakon o naftnim derivatima u Federaciji Bosne i Hercegovine (SNFBiH 52/14)	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH	Kako u skladu sa članom 53. Zakona nije ispoštovan rok za funkcionalnu uspostavu Regulatorne komisije za energiju (FERK), kao ni rok za donošenje Pravilnika o izdavanju Licenci za obavljanje energetske djelatnosti iz sektora naftne privrede (nadležnost FERK-a), funkciju regulatora u sektoru naftne, u skladu sa Zakonom, vrši Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije - u daljem tekstu Ministarstvo, a s ciljem nesmetanog snabdijevanja Federacije BiH naftnim derivatima, pristupilo se izdavanju privremenih licenci za Zakonom predviđene energetske djelatnosti.
Zakon o javnim nabavama (SNBiH 39/14)	Agencija za javne nabavke BiH	Zakonom su ustanovljene dvije institucije kao nadležne za praćenje primjene Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata: Agencija za javne nabavke i Kancelarija za razmatranje žalbi BiH (KRŽ BiH). Kada govorimo o Agenciji za javne nabavke, tu su aktivnosti završene na način propisan zakonom. Sa druge strane, centralna Kancelarija za razmatranje žalbi jeste uspostavljena, ali filijale KRŽ još uvijek nisu, tako da u skladu sa članom 122. Zakona, do uspostavljanja i početka rada filijale, sve žalbe rješava sjedište KRŽ-a u Sarajevu.

Tabela 6.

5.2. Pravovremeno donošenje provedbenih podzakonskih akata

Pitanje 2: Da li su ispoštovane sve „prelazne i završne odredbe zakona“ kada govorimo o planiranim podzakonskim aktima neophodnim za potpunu provedbu zakona?

Poznato je da podzakonski akti mogu mijenjati i suštinu teksta zakona (npr. kroz kriterijume za primjenu zakona). Nerjetko, zakonom se predviđaju samo načela i opšte odredbe, a suštinske stvari se ostavljaju za uredbu, pravilnike i druge podzakonske opšte akte (odluka, rješenje...). Zbog toga je donošenje podzakonskih akata u propisanom roku od suštinske važnosti za implementaciju zakona, tj. za isporučivanje očekivanih efekata. U praksi, najčešće, raniji podzakonski opšti akti važe dok se ne usvoje novi. Eventualno se propiše da odredbe podzakonskih opštih akata koje su u suprotnosti sa zakonom prestaju da važe.

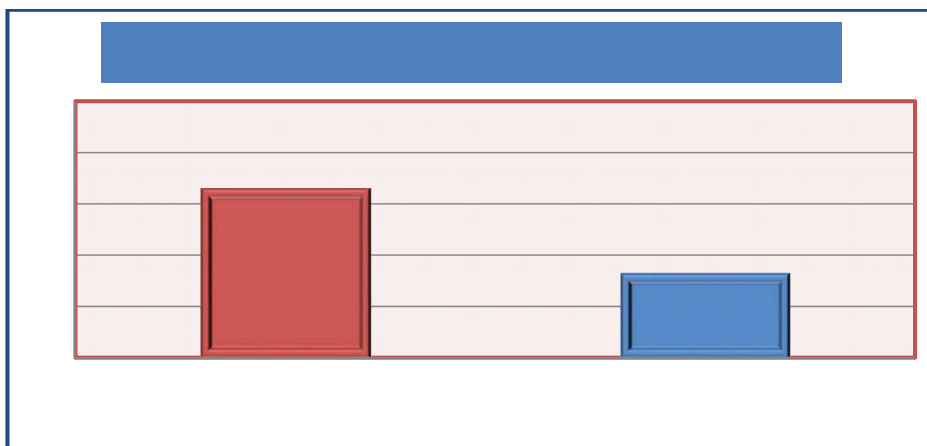
Na osnovu dobijenih odgovora iz ministarstava mogli smo zaključiti kako zakonodavac tokom procesa usvajanja zakona često i nema precizirano koji će mu sve podzakonski akti biti potrebni, koliki tačan broj podzakonskih propisa i kog tipa (uredba, pravilnik, uputstvo...). Tako se u godišnjim programima rada Vijeća Ministara, kao i Vlada F BiH i RS, umjesto preciznog naziva planiranog podzakonskog akta, prečesto upisuje okvirna izjava u smislu „izrada odgovarajućeg podzakonskog akta u vezi sa zakonom...“. U isto vrijeme, o kvalitetu podzakonske mjere koja tek u budućnosti, po usvajanju zakona treba biti donesena, bh. javnost ništa ne zna tokom procesa usvajanja zakona.

Primjera radi, u Poslovniku Vlade Republike Slovenije predviđeno je da prijedlog zakona mora obuhvatiti i nacрте podzakonskih propisa čije donošenje predviđa prijedlog zakona, tako da zajedno čine cjelovito uređenje određenog pitanja. Ovakva praksa nije zaživjela u Bosni i Hercegovini, a mogla bi biti dio rješenja u vezi sa kašnjenjem donošenja podzakonskih akata. Kako pokazuje praksa iz Republike Slovenije, eventualni problem kod ovakvog pristupa, da se istovremeno prilikom usvajanja zakona predlože konačne verzije podzakonskih opštih akata, predstavljaju mogući amandmani u parlamentarnoj proceduri koji mijenjaju tekst zakona na koji se ti podzakonski akti odnose. Međutim, zakonodavac u Republici Sloveniji nije odustao od ove prakse, a rješenje se našlo u povećanju kvaliteta pripreme zakona, analizama uticaja i održavanju širokih konsultacija koje obavezno uključuju parlamentarce, s ciljem da se suštinsko djelovanje kroz amandmane svede na minimum.

	DA	NE (nisu doneseni svi propisani podzakonski akti)	N/A (NEPRIMJENJIV PARAMETAR)
Broj zakona	52	26	20
%	67%	33%	

Za 20% donesenih temeljnih zakona⁵³ u periodu 2010 – 2014. godina, tj. za pravovremenu i potpunu implementaciju istih na terenu, nije bilo predviđeno usvajanje podzakonskih akata.

U isto vrijeme, zaključujemo kako je od ukupnog broja donesenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina, za njih 80% bilo propisano donošenje određenih podzakonskih akata, a kako bi se zakon mogao u potpunosti provesti.



Ono što je poražavajuće, podatak je o trećini (33%) donesenih temeljnih zakona iz analiziranog perioda za koje nisu doneseni svi propisani podzakonski akti, iako tu imamo i zakona koji su doneseni 2013, 2012, pa i 2011. godine. U pojašnjenjima ovakve situacije iz institucija se pravdaju kako se zakoni kod kojih fale određeni podzakonski propisi u pravilu provode u okvirima postojećih kapaciteta, na osnovu do tada usvojenih podzakonskih propisa (novih), kao i starijih odgovarajućih podzakonskih mjera, sve do usvajanja novih. U ekstremnijim slučajevima, kada niti ovakav pristup nije izvodiv, vrše se izmjene i dopune zakona.

Ilustracije radi, u narednoj tabeli predstavili smo neke od zakona kod kojih nije ispoštovana obaveza donošenja propisanih podzakonskih akata, uz prikaz objašnjenja iz ministarstva. Nakon toga nabrojali smo i druge zakone, one kod kojih jeste donesen veći dio, ali ne i svi procirani podzakonski propisi.

NAZIV ZAKONA	PREDLAGAČ	POJAŠNJENJE IZ INSTITUCIJE
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida RS (SGRS 37/12)	Min. rada i boračko-invalidske zaštite	Članom 66. Stav 2. Zakona propisano je da nadzor nad stručnim radom Službe privrednog društva za zapošljavanje invalida, radnog centra i zaštite radionice obavlja Ministarstvo nadležno za poslove socijalne zaštite. Stavom 6. istog člana propisano je da ministar rada i boračko invalidske zaštite, uz mišljenje ministra zdravlja i socijalne zaštite, pravilnikom propisuje sadržaj i način provođenja nadzora iz stava 2. ovog člana. Zbog postojanja određenih nesuglasica u vezi nadležnosti za donošenje navedenog pravilnika i

⁵³ Uvažavajući kao i u svim drugim slučajevima statističku grešku od max. +/-5% u odnosu na ukupan broj donesenih.

		samog vršenja nadzora nad stručnim radom navedenih subjekata, ovaj pravilnik nije donešen. Problem je mogao biti riješen jedino izmjenama člana zakona, tj. izmjenama i dopunama Zakona. NSRS je prihvatila nacrt izmjena zakona 20.05.2015.g.
Zakon o uslugama RS (SGRS 89/13)	Min. za ekonomske odnose i regionalnu saradnju	Uredba o načinu obavljanja analize, ispitivanje i procjene procedura i formalnosti jedini je podzakonski propis čije je donošenje predviđeno u svrhu provođenja Zakona o uslugama. Ovaj propis nije donesen, a iz Ministarstva poručuju kako je izrada u toku.
Zakon o grobljima i pogrebnoj djelatnosti RS (SGRS 31/13)	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	Zakonom o grobljima i pogrebnim djelatnostima bilo je predviđeno donošenje 2 podzakonska akta. Nakon donošenja zakona bilo je pokrenuto pitanje vitalnog nacionalnog interesa, a potom i ocjena ustavnosti pred nadležnim sudovima. Sve to uzrokovalo je odgađanje donošenja planiranih podzakonskih propisa, a u 2015. godini planirane su izmjene i dopune zakona, tako da se i donošenje podzakonskih propisa odgađa do daljnjeg.
Zakon o zaštiti prirode RS (SGRS 20/14)	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	Zakonom o zaštiti prirode predviđeno je da ovo Ministarstvo donese 12 podzakonskih akata, a po podacima iz Ministarstva polovinom 2015. godine niti jedan nije bio završen, tj. svi oni su bili u fazi pripreme.
Zakon o doprinosima RS (SGRS 116/12)	Ministarstvo finansija	Odredbom člana 14. Zakona o doprinosima propisano je da će ministar propisati uslove, način obavješćavanja, obračunavanja i uplate doprinosa, a članom 15. tog zakona da će se do donošenja propisa iz člana 14. zakona primjenjivati podzakonski akti koji su važili na dan stupanja na snagu tog zakona ukoliko nisu u suprotnosti sa njim. Na osnovu ovog zakona nije donesen podzakonski akt, pa se i dalje primjenjuje Pravilnik o uslovima, načinu obavješćavanja, obračunavanja i uplate doprinosa iz 2011. godine (SGRS 19/11).
Zakon o uslovima i postupku verifikacije opštih obaveza Republike Srpske (SGRS 109/12)	Ministarstvo finansija	Zakonom o uslovima i postupku verifikacije opštih obaveza Republike Srpske – propisano je u članu 9. donošenje Uputstva o formi, sadržaju i načinu popunjavanja Obrazaca PNOBK - koje nije doneseno – postoji od ranije Uputstvo o formi, sadržaju i načinu popunjavanja obrazaca za potvrđivanje neizmirenih obaveza budžetskih korisnika („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 99/09).
Zakon o privatizaciji državnih stanova u RS (SGRS 118/11)	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	U toku je procedura donošenja izmjena i dopuna ovog zakona, radi produženja roka otkupa stanova i radi usaglašavanja odredbi ovog zakona sa drugim propisima koji su u međuvremenu doneseni. Nakon usvajanja izmjena i dopuna zakona pristupiće se izradi novog Uputstva za utvrđivanje otkupne cijene stana, u dijelu gdje se to bude zahtijevalo, dok je donošenje novog Pravilnika o vođenju knjige uloženi ugovora o otkupu stambenih zgrada i stanova u nadležnosti Republičke uprave za geodetske i imovinsko pravne poslove.
Zakon o ličnom (osobnom)	Ministarstvo unutrašnjih poslova	U toku implementacije Zakona o ličnom imenu ("Službene novine Federacije BiH", broj. 7112) utvrđ



EFEKTI ZAKONA

NEPOZNANICA U BiH



- Zakon o zaštiti vazduha (SGRS 124/11) - Za provođenje ovog zakona predviđeno je da Vlada donese 3 propisa, a Ministarstvo (samostalno i u saradnju sa drugim ministarstvima) 9 podzakonskih akata. Po povratnim informacijama donesene su tek 4 uredbe i 1 pravilnik. Obrađivač - Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju;
- Zakon o jedinstvenom sistemu za multilateralne kompenzacije i cesije (SGRS 20/14) - Trenutno se radi analiza obaveza subjekata koji su uključeni u budžetski sistem Republike Srpske, a koja će biti podloga za donošenje „Odluke Vlade o sprovođenju multilateralne kompenzacije i cesije“, iz člana 3. stav 3. Zakona. Obrađivač - Ministarstvo finansija;
- Zakon o unutrašnjem dugu Republike Srpske (SGRS 1/12) - Zakonom o unutrašnjem dugu RS 95% podzakonih akata je doneseno, a nedostaje jedna uredba. Obrađivač - Ministarstvo finansija;
- Zakon o sudovima Republike Srpske (SGRS 37/12) - Nedostaje „Pravilnik o službenoj legitimaciji sudija“, a po informacijama iz Ministarstva isti je upućen na objavu. Obrađivač - Ministarstvo pravde;
- Zakon o učeničkom standardu (SGRS 72/12) - Po kratkom pojašnjenju koje je CCI zaprimio iz Ministarstva, nakon usvajanja Zakona, ministar prosvjete i kulture donio je 3 pravilnika, a ostali su u procesu izrade. Obrađivač - Ministarstvo prosvjete i kulture;
- Zakona o predmetima od plemenitih metala u Federaciji BiH (SNFBiH 7/12) - Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je na 68. sjednici održanoj 14.11.2012. godine donijela Zaključak V. broj 1552/12, a na 74. sjednici održanoj 27.02.2013. godine Zaključak V. broj 135/13, oba u cilju infrastrukturnog, organizacijskog i kadrovskog jačanja Zavoda za mjeriteljstvo u sastavu Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije. Ukoliko ne budu implementirani ti Zaključci Vlade FBiH, doći će u pitanje implementacija Zakona i provedba donesenih podzakonskih akata. Obrađivač - Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH;
- Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH (SNFBiH 66/13) - Od ukupno 12 (dvanaest) ili (100%) predviđenih provedbenih akata koje su trebali donijeti Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije i Vlada Federacije BiH po osnovu Zakona o električnoj energiji ukupno je donešeno 5 (pet) ili (41,66 %), u fazi izrade su 3 (tri) ili (25%) i iste treba donijeti do kraja 2015. godine, a preostala 4 (četiri) ili (33,33%) treba izraditi i donijeti tokom 2016. godine. Obrađivač - Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH;
- Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji BiH (SNFBiH 77/13) - Donesena je jedna uredba - Uredba o sadržaju ugovora o koncesiji za istraživanje i eksploataciju nafte i plina, načinu obračuna i plaćanja naknade i kontrolu proizvedenih količina nafte i plina u Federaciji Bosne i Hercegovine - SN FBiH 70/14. U isto vrijeme nisu donesena 4 pravilnika propisana čl. 16.stav(5), 17.stav(2), 24.stav(6) 69.stav(5), s tim da krajnji rok za njihovo donošenje nije istekao. Obrađivač - Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH;
- Zakon o javnim nabavama (SNBiH 39/14) - Podzakonski akti predviđeni u članu 55.stav(1) i 123.stav(2) Zakona su u pripremi i očekuje se njihovo upućivanje u proceduru usvajanja. Obrađivač - Agencija za javne nabavke BiH;

- Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (SNBiH 100/13) - Agencija za borbu protiv korupcije je izradila prijedlog „Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije“ i isti je, dana 12.06.2014. godine, upućen Vijeću ministara BiH na davanje saglasnosti. Pravilnikom su definisane prioritetne oblasti, a samim tim i profil kadrova neophodnih za ispunjavanje nadležnosti Agencije. Usvajanjem Pravilnika stvoriti će se realne pretpostavke za jačanje kapaciteta Agencije i provedbu zakonom propisanih nadležnosti. Prijedlog „Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije“ nakon dostavljanja Vijeću ministara BiH na saglasnost, nekoliko puta je bio uvršten na dnevni red sjednica Vijeća ministara BiH, ali je svaki put uklonjen bez obrazloženja. Iz tih razloga Agencija je Vijeću ministara BiH uputila urgenciju za ponovnim uvrštavanjem Pravilnika na dnevni red. Međutim do slanja ove informacije nije dobijena suglasnost Vijeća ministara BiH na Pravilnik Agencije, niti je dostavljano obrazloženje zašto to nije učinjeno. Ovo svakako djeluje kao ograničavajući faktor za nesmetan i efikasan rad Agencije, ali istovremeno onemogućava i potpunu implementaciju „Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama vlasti u BiH“. Obrađivač - Ministarstvo sigurnosti, Agencija za borbu protiv korupcije;
- Zakon o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodnika i distribuciji gasovitih ugljovodnika (SGRS 52/12) - U toku je analiza ovog zakonskog rješenja s obzirom isti tretira dio materije koja obuhvata i Zakon o gasu. Imajući u vidu obaveze iz Ugovora o Energetskoj zajednici i potrebu usklađivanja zakonodavstva iz oblasti gasa sa odredbama Trećeg energetskog paketa, nakon obavljene analize Ministarstvo i Vlada RS će se odrediti u pogledu eventualnih izmjena Zakona o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodnika i distribuciji gasovitih ugljovodnika ili stavljanja van snage ovog zakona. Obrađivač - Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva;
- Zakon o turizmu (SGRS 70/11) - Zakon o turizmu propisuje donošenje 22, od čega je doneseno 19 podzakonskih akata. Obrađivač - Ministarstvo trgovine i turizma.

5.3. Obezbjedenje zakonom proiciranog budžeta za implementaciju

Pitanje 3: Ukoliko provedba nekog od zakona zahtjeva dodatne finansijska sredstva iz Budžeta entiteta/države, da li su ta sredstva u potpunosti obezbjeđena Budžetom za 2015. godinu?

Na ovo pitanje CCI najčešće dobijeni odgovor bio je da implementacija zakone ne zahtjeva dodatna sredstva iz godišnjeg budžeta entiteta, odnosno države. To znači da implementacija tih zakona ne zahtjeva zapošljavanje novih ljudi, organizovanje novih tijela za provedbu zakona, odnosno bilo kakve dodatne troškove izvan dotadašnjih kada je riječ o instituciji koja je zadužena za provedbu zakona. U takvim situacijama postojeći kapaciteti institucije koja je nadležna za provođenje zakona reorganizuju se drugačijom preraspodjelom poslova, a sve to bez dodatnih troškova.

S druge strane mogli bi reći kako ovakva procjena institucija za provedbu zakona i nije najrealnija, jer se često zaborave neohodne obuke koje će pomoći uposlenima kako bi se zakon kvalitetno implementirao, dodaci na platu usljed novih zaduženja, angažman spoljnih eksperata, isl. Činjenica je da institucije moraju u kontinuitetu raditi na daljnjem unaprjeđenju neophodnih znanja i vještina, kako bi se na pravi način isplanirala potrebna sredstva za izradu i implemenataciju zakona, eventualno osnivanje novog organa ili organizacije, zapošljavanje novih službenika, obezbjeđenje neophodne informatičke, komunikacione i druge opreme za rad i slično. Ova dimenzija ima nemjerljiv značaj, imajući u vidu da od nje u velikoj meri zavisi buduće provođenje zakona.

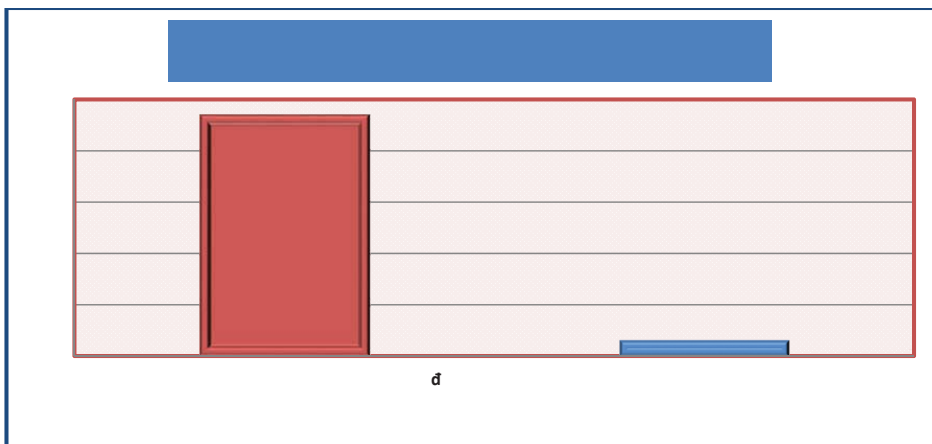
Izračun koštanja izrade nekog zakona oblast je za koju nismo mogli naći pravi odgovor kroz ovu analizu. Imajući u vidu da su sredstva za zakonodavni postupak raspoređena kako različitim institucijama, tako i po različitim razdjelima i pozicijama u okviru institucija, teško se može sa sigurnošću utvrditi iznos planiranih i potrošenih sredstava za zakonodavni postupak.

A poenta je u tome, kada govorimo o „analizi efekata zakona“, da bi upravo ove informacije kojih generalno nemamo u BiH, cijena koštanja izrade zakona, koštanje provođenja zakona, sa implikacijama na budžet u narednih 5-10 ili bar nekoliko godina, bili od izrazite koristi.

Kao što vidimo iz priloženog, po informacijama iz institucija, za 65% usvojenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina ne proizilazi potreba za dodatnim sredstvima iz godišnjih budžeta. U isto vrijeme, za 94% zakona gdje postoji potreba, ta sredstva su na vrijeme obezbjeđena, čime su ostvareni finansijski preduslovi za implementaciju zakona.

	DA (zakonom propisano i budžetom obezbjeđeno)	NE	N/A (implementacija ne zahtjeva budžet)
Broj zakona	34	2	62

%	94%	6%	
---	-----	----	--



Očigledno, nedostatak finansijskih sredstva za realizaciju temeljnih zakona iz perioda 2010 – 2014. godina nije ključni problem koji remeti implementaciju. Među 36 zakona za čiju implementaciju su neophodna sredstva iz godišnjih budžeta, nalaze se 2 koji se ne mogu realizovati usljed nedostatka priciranih finansija. Predstavljeni su u narednoj tabele, uz pojašnjenje.

NAZIV ZAKONA	PREDLAGAČ	POJAŠNJENJE IZ INSTITUCIJE
Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini ⁵⁴ (SNBiH 10/12)	Min. vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; Vijeće za državnu pomoć BiH	U skladu sa članom 9. Zakona o sistemu državne pomoći u BiH, sredstva za finansiranje rada Savjeta osiguravaju Savjet ministara BiH, Republika Srpska i Federacija BiH u jednakim omjerima (po jednu trećinu), a izvršenje budžeta Savjeta vršit će se preko Ministarstva finansija i trezora BiH. Vlada Republike Srpske već treću godinu ne ispunjava u potpunosti obavezu predviđene Zakonom u pogledu finansiranja rada Savjeta, i problem s finansiranjem Savjeta je evidentan. Prema raspoloživim informacijama uočeni problem u finansiranju nastavlja se i u 2015. godini, što predstavlja ozbiljnu prijetnju za rad Savjeta.
Zakon o spomenicima i	Min. rada i boračko-	Budžetom za 2015. godinu obezbjeđen je određen iznos sredstva na

⁵⁴ Predlagači: Zastupnici ZDPSBiH: Milorad Živković, SNSD, Božo Ljubić, HDZ1990, Denis Bećirović, SDP, Mate Franjčević, HDZBiH, Mladen Bosić, SDS i Asim Sarajlić, SDA, te izaslanici DNPSBiH: Borjana Krišto, HDZBiH, Halid Genjac, SDA i Staša Košarac, SNSD

spomen-obilježjima oslobodilačkih ratova (SGRS 28/12)	invalidske zaštite	budžetskoj poziciji namjenjen za izgradnju, održavanje i zaštitu spomenika i spomen – obilježja oslobodilačkih ratova, koji nije dovoljan za te namjene.
---	--------------------	--

Tabela 8.

5.4. Praksa realizacije analize efekata zakona u BiH

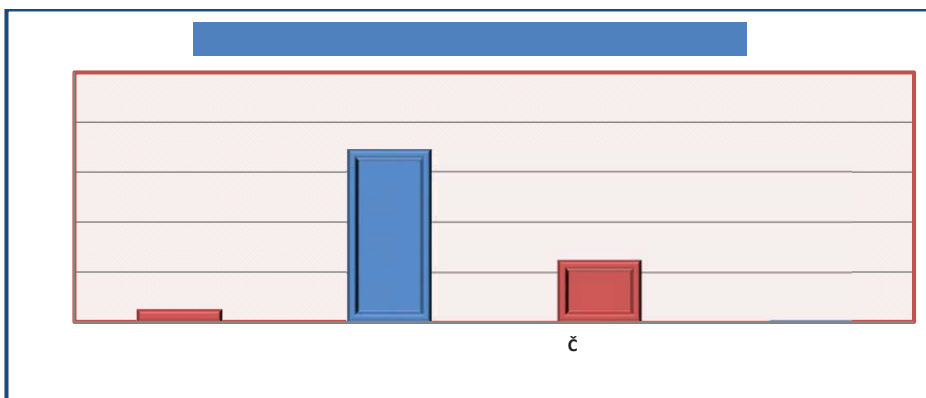
Pitanje 4: Da li je urađena (ako nije, da li je u planu) analiza ili neki drugi vid izvještaja o efektima ovih zakona?

Primjena zakona je osnovna dužnost i glavna obaveza organa javne uprave, odnosno drugih nosilaca javnih ovlaštenja. Evidentno je da se korjeni problema u primjeni zakona mogu javiti već u njegovoj pripremi. Neprimjenjivanje modernih zakonodavnih tehnika (kvalitetnih analiza uticaja propisa, uključivanja javnosti u izradu, isl.) povećava vjerovatnoću da će izostati očekivani efekti, a ponekad dolazi i do potpunog zastoja u provođenju zakona. Imajući u vidu da se kvalitet zakona prvenstveno procjenjuje na osnovu njegovih efekata i stepena primjene, a ne na osnovu kvaliteta pravnog teksta ili same činjenice usvajanja i stupanja na snagu, preduslov pravilne ocjene kvaliteta jeste evidencija tih efekata. Da bi analiza efekata zakona bila kredibilna, odgovornost predlagača, odnosno institucije zadužene za praćenje provedbe zakona, jeste da transparentno i tačno iznese činjenice na osnovu kojih je utvrđen rezultat, kao i kriterije na osnovu kojih su efekti vrednovani. Na taj način svi drugi relevantni subjekti u okviru zakonodavnog postupka mogu da provjere realnost utvrđenih rezultata i da izražavaju svoje neslaganje, komentare i daju odgovarajuće sugestije.

U Bosni i Hercegovini teško da i možemo govoriti o kredibilitetu i kvalitetu analiza efekata zakona, jer većini učesnika u zakonodavnom procesu nije niti jasna u potpunosti potreba za izradom analize efekata zakona.

Neshvatljivo zvuči podatak o preko 2/3 zakona (69%) za koje nije urađena bilo kakva analiza efekata realizacije usvojenih temeljnih zakona iz perioda 2010 – 2014. godina. Pri tome nema niti naznaka kako će analiza efekata biti urađena u bliskom narednom periodu. Interesantno, niti jedna od institucija koje su navele da nije urađena analiza efekata zakona nije pomenula podatak kako je tokom pripreme zakona rađena „procjena uticaja propisa“. Izrada „procjene uticaja propisa“ je obaveza zakonodavca na osnovu dokumenta „jedinstvena pravila“, kao i Federalne Uredbe i Odluke na nivou RS o procjeni uticaja propisa - o čemu smo pisali u prethodnim poglavljima, a ujedno predstavlja polaznu osnovu za „analizu efekata“ nakon određenog perioda implementacije zakona.

	DA	NE (nije urađena niti je u planu)	DJELIMIČNO (izvještaj / informacija)	U TOKU	N/A
Broj zakona	5	67	24	1	1
%	5%	69%	25%	1%	



Za većinu anketiranih institucija, pojam „analiza efekata zakona“ je potpuna nepoznanica, i više nego očigledni su nedostaci kapaciteta u institucijama po ovom pitanju. Ovakvi rezultati pokazuju kako u ministarstvima još uvijek nisu sistemski određena lica koja će provoditi analize efekata zakona i drugih propisa, niti su formirana posebna analitička odeljenja za ove poslove. S tim u vezi ovo pitanje bi se trebalo provesti kroz unutrašnju reorganizaciju u institucijama, a najlakše kroz propisivanje određenog posebnog akta Vlade, odnosno izmjenama poslovnika u ministarstava.

Implementacija jedne četvrtine zakona (25%) ispraćena je u određenom periodu nakon usvajanja, a kroz izvještaje i informacije o realizaciji zakona. Za pomenute izvještaje / informacije niti same institucije ne tvrde da odgovaraju konceptu nečega što bi nazvali „analizom efekata zakona“, ali je naglašeno kako se u nekim segmetnima tih izvještaja i informacija pominju i efekti u zavisnosti od kvaliteta podataka „sa terena“.

Za samo 5% zakona institucije su jasno naznačile kako je urađen dokument sa naslovom ili podnaslovom šireg dokumenta, a koji odgovara konceptu analize efekata zakona. Neke od ovih, nazovimo pozitivnih primjera navodimo u narednoj tabeli.

NAZIV ZAKONA	PREDLAGAČ	POJAŠNJENJE IZ INSTITUCIJE
Zakon o posebnom doprinosu za solidarnost (SGRS 52/14)	Ministarstvo finansija	Urađena je analiza efekata primjene ovog zakona u smislu iznosa sredstava po ovom osnovu, te procjena prihoda u vezi sa donošenjem Zakona o izmjenama Zakona o posebnom doprinosu za solidarnost („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 42/15). Podaci iz analize bili su sastavni dio Prijedloga Zakona o izmjenam Zakona o posebnom doprinosu za solidarnost koji je donijela Narodna skupština Republike Srpske.

Zakon o financiranju političkih stranaka ⁵⁵ (SNBiH 95/12)	Centralna izborna komisija	Analiza Zakona o finansiranju političkih stranaka, čiji veći dio govori i o efektima, urađena je od strane ekspertskog tima Grupe zemalja Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije – GRECO, u okviru trećeg kruga evaluacije za BiH – u oblasti Transparentnosti finansiranja političkih stranaka i izdat je evaluacijski izvještaj za BiH, koji je usvojio GRECO na 51. Plenarnoj sjednici. Nakon ovog izvještaja, u kom je za BiH dato devet preporuka za unaprijeđenje transparentnosti finansiranja političkih stranaka, GRECO prati implementaciju preporuka, a izdata su još tri izvještaja - Izvještaj o usklađenosti za BiH „Transparentnost finansiranja političkih stranaka“ (usvojio GRECO na 61. plenarnoj sjednici u Strazburu, 14-18. oktobra 2013. godine), Izvještaj o usklađenosti za BiH „Transparentnost finansiranja političkih stranaka“ (usvojio GRECO na 64. plenarnoj sjednici u Strazburu, 16-20. juna 2014. godine), dok je treći Izvještaj o usklađenosti za BiH „Transparentnost finansiranja političkih stranaka“ GRECO usvojio na 68. plenarnoj sjednici u Strazburu, 15-19. juna 2015. godine.
Zakon o carinskoj tarifi (SNBiH 58/12)	Min. vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa prilikom predlaganja odluke za naredni period, obavezno radi analizu efekata (primjene odluke u prethodnom periodu) i u obrazloženju nove Odluke navodi utvrđene činjenice. U svakom dosadašnjem slučaju dobijene je podrška Spoljnotrgovinske komore BiH, svih privrednih komora (entitetskih i kantonalnih), udruženja proizvođača i prerađivača i mnogih privrednih subjekata. Isto tako, Upravni odbor UIO vrši analizu sa aspekta uticaja na budžet.
Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata RS (SGRS 134/11)	Min. rada i boračko-invalidske zaštite	Analizu o efektima primjene ovog zakona, usvojila je Vlada RS, s ciljem da se izvrši analiza efekata nakon dvogodišnje primjene zakona. Narodna skupština RS je donijela Zaključak (SG 8/14) kojim je usvojila ovu informaciju Vlade sa pregledom efekata.
Zakon o rudarstvu (SGRS 59/12)	Min. industrije, energetike i rudarstva	Ministarstvo je, kao izrađivač zakona, u skladu sa drugim institucijama i subjektima na koje se odnosi primjena zakona uradilo analizu efekata. U skladu sa tom analizom, Programom rada Ministarstva, Vlade RS i Narodne skupštine RS, predviđene su izmjene i dopune Zakona o rudarstvu u cilju dodatnog preciziranja pojedinih odredbi i efikasnije primjene odredbi zakona.

Tabela 9.

U isto vrijeme, minimalan je procenat onih zakona za koje smo iz institucija dobili podatak kako je analiza efekata u toku, kao što je slučaj sa „Zakonom o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodnika i distribuciji gasovitih ugljovodnika RS“. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva je istaklo kako se radi na široj analizi ovog zakonskog rješenja, koja će sadržavati pregled efekata, jer postoji problem u implementaciji s obzirom isti tretira dio materije koja obuhvata i „Zakon o gasu RS“.

⁵⁵ Predlagači: Zastupnici u tadašnjem sazivu PSBiH, Nermina Zaimović Uzunović (SDPBiH) i Niko Lozančić (HDZBiH)

Za samo jedan zakon smo mogli utvrditi kako i nije bilo prostora za realizaciju aktivnosti analize efekata – „Zakon o odgovornosti za nuklearnu štetu“, jer je isti specifičan po tome što se primjenjuje samo u slučaju katastrofa, tj. nuklearnog napada ili ako dođe do oštećenja prilikom prevoza nuklearnog otpada preko teritorije F BiH, što se na sreću bh. građana BiH nije desilo.

Na osnovu rezultata istraživanja evidentno je da se znanja i vještine u ovoj oblasti još uvijek ne nalaze na nivou koji obezbjeđuje kvalitet analiza i njihovih rezultata. To je jedan od ključnih razloga zbog kojih nisu u potpunosti stvoreni uslovi za uspostavljanje održivog sistema. Kroz individualne razgovore sa predstavnicima ministarstva mogli smo zaključiti kako je još uvijek prisutna praksa da se na stručna usavršavanja često ne šalju lica koja neposredno provode analize (zbog preopterećenosti poslom i činjenice da su „neophodni“ neposrednom rukovodiocu), a da se umesto njih šalju lica koja nisu direktno angažovana na navedenim poslovima i/ili su manje opterećena radnim zadacima.

Za kraj, ne možemo zanemariti činjenicu kako na nivou entiteta i države BiH i nema uspostavljenih obavezujućih mehanizama za kontinuirano praćenje efekata tokom primjene zakona (*ex post* analiza efekata). Zakoni, po pravilu, ne sadrže odredbe koje bi trebale da obezbjede njihovu reviziju nakon proteka određenog perioda. Dakle, zakonodavac se ne obavezuje da analizira njihove učinke na probleme koje je tim zakonima trebalo riješiti. U tom smislu, još uvijek je znatno prisutan „normativni optimizam“, tj. shvatanje da će se donošenjem zakona odmah i riješiti određeni problem. A sa druge strane, praksa pokazuje da se donošenjem zakona samo ostvaruju pretpostavke za početak rješavanja konkretnih problema, a da je dalek put do okončanja problema.

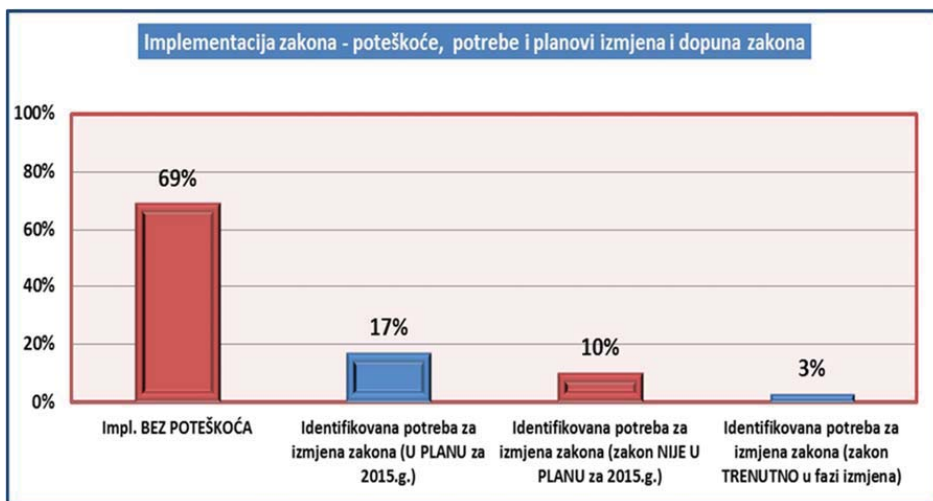
Pitanje 5: Postoje li poteškoće u implementaciji ili zahtjevi korisnika na koje se zakon odnosi, u smislu potrebe da se u skorijem periodu izvrše izmjene i dopune zakona?

Učestale promjene (izmjene i dopune) zakona u kratkim vremenskim intervalima, usporen proces pripreme zakona za entitetkom i državnim nivou, neusklađenost zakonodavnih planova rada sa radom institucija u praksi, dodatno čine situaciju po pitanju realizacije zakonodavstva dramatičnom i dugoročno neodrživom, a okvir u kojem funkcioniše ovakav administrativni aparat očigledno zahtjeva korjenite promjene.

Govoreći o „učestaloj promjeni zakona“ moramo istaknuti i činjenicu kako je proces izmjena i dopuna zakona sastavni dio uređenja zakonodavstva u svakoj državi. To i ne bi smatrali problemom u BiH da se ne radi o aktivnosti zakonodavca koje postaju pravilo, odnosno da znamo kako se svakom zakonu u izradi prilazi sa potrebnom ozbiljnošću, uz adekvatne procjene uticaja zakona i konsultacije sa javnosti⁵⁶. S obzirom da je država BiH i njeno zakonodavstvo još uvijek u fazi tranzicije, na putu evroatlantskih integracija, na domaće zakonodavstvo će sve više uticaja imati vandržavne međunarodne institucije, a što će zahtijevati i dalje izmjene i dopune postojećih zakona. Takve izmjene i dopune zakona su potpuno opravdane, a izazov naših zakonodavaca je u tome da nove (temeljne) zakone učine dovoljno fleksibilnim i kvalitetnim, da projektuju ishode aktuelnih promjena u određenim vremenskim intervalima, kako i ti zakoni vrlo brzo ne bi išli u proces izmjena i dopuna – što je trenutno (pre)čest slučaj.

	Trenutno sve OK u provedbi	Postoji potreba – u planu 2015. su izmjene i dopune	Postoji potreba – zakon u fazi izmjena	Postoje poteškoće u impl. (zahtjevi) – ali ne i plan izmjene
Broj zakona	68	17	3	10
%	69%	17%	3%	10%

⁵⁶ Konsultacije sa zainteresovanim stranama i procjene uticaja zakona moraju da predstavljaju suštinske dijelove procesa utvrđivanja politike. Na ovaj način povećava se transparentnost i odgovornost, a takođe i unapređuje proces utvrđivanja politike zasnovane na činjenicama.



Od 176 temeljnih zakona koji su doneseni tokom perioda 2010 – 2014. godina trenutno je provedba sasvim u redu, bez poteškoća za 69% istih (+/-5%). Dakle, skoro trećina donesenih temeljnih zakona ima problema u implementaciji.

Sa druge strane, na osnovu dodatnih analiza mogli smo zaključiti kako je i manje od 69% zakone za koje se tvrdi da se implementiraju bez problema. Naime, kada smo uporedili spisak zakona za koje se iz institucija tvrdi kako je sve u redu sa implementacijom i godišnje programe rada za 2015. godinu uvidjeli smo da se i među tih 69% nalaze oni za koje se planira skorašnja izmjena i dopuna. Postavlja se pitanje zašto se mijenja zakon čija implementacija je u redu i koji isporučuje sve očekivane rezultate i efekte. U isto vrijeme sporni i zakoni za koje različite druge eksterne analize govore kako trebaju u skorije vrijeme biti izmjenjeni i dopunjeni, dok iz institucija uvjeravaju da je sve u redu. Konkretno:

- Među zakonima za koje u institucijama tvrde kako je sve u redu sa implementacijom su i „Zakon o zaštiti vazduha u RS“, „Zakon o platama i naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj“, „Zakon o sudovima Republike Srpske“, „Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji u Federaciji BiH“, itd, a svi ti zakoni nalaze se u ovogodišnjim entitetskim programima rada, u planu izmjena i dopuna.
- Nasuprot tome, u povratnim informacijama prema CCI neki zakonodavci jasno upućuju kako postoje poteškoće u implementaciji zakona i kako se planiraju skorašnje izmjene i dopune. Ali, kada smo provjerili godišnje programe rada za 2015. godinu, uvjerali smo se da tih zakona nema u planu. Primjer su Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH, Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji BiH, Zakon o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u F BiH, Zakon o elektronskom dokumentu F BiH, Zakon o upošljavanju stranaca u F BiH, Zakon o zaštiti jemaca (žiranata) u Federaciji BiH, itd.
- Isto tako, za državni nivo postoje međunarodne preporuke koje upućuju na potrebu izmjena određenih zakona, tj. potrebu za usklađenem sa EU standardima, što su i same institucije

navodile u povratnim informacijama prema CCI, ali tih zakona nema u godišnjem programu rada Vijeća ministara BiH za 2015. godinu. Govorimo o Zakonu o finansiranju političkih stranaka, Zakonu o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini, Zakonu o javnim nabavama, Zakonu o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, itd.

Mogli bi samo zaključiti kako je i dalje nedovoljno dobar proces godišnjeg programiranja rada vlada u BiH, i pored činjenice o mnogo uloženi novaca i vremena u unaprjeđenje ovog procesa. Preporuka po ovom pitanju je više nego evidentna, a govorimo o potrebi preispitivanja pristupa izradi godišnjih planova rada institucija za period 2016. godine i do tada potrebi izmjena i dopuna postojećeg programa za tekuću godinu.

Da je proces pripreme temeljnih zakona koji su doneseni u periodu 2010 - 2014. godina imao propuste u smislu nedovoljno dobrog istraživanja i manjka analiza (procjene uticaja propisa) govori i činjenica o 10% zakona koji su, zaključno sa 30.05.2015. godine, mijenjani već u prvim godinama implementacije. Dakle, tih 10% izmjenjenih zakona se sada nalaze među onima za koje se tvrdi kako je implementacija trenutno u redu, dok se izmjene očekuju za 31% drugih. U konačnici imamo preko 40% temeljnih zakona, a i više ako uzmemo u obzir određene nelogičnosti koje smo prethodno pomenuli, od 176 donesenih u periodu 2010 – 2014. godine, a koji su bili izmjenjivani i dopunjavani ili se u 2015. godini trebaju izmijeniti kako bi se adekvatno mogli implementirati.

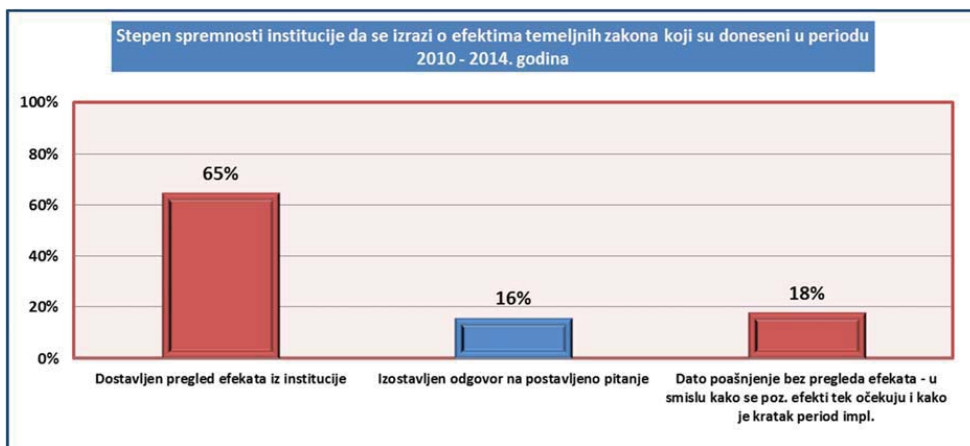
Pitanje 6: Pod pretpostavkom da se zakon provodi u punom kapacitetu, koje bi najvažnije efekte kada govorimo o razvoju i ekonomiji entiteta/države, odnosno po pitanju unaprjeđenja životnog standarda građana, mogli trenutno izdvojiti?

Glavni motiv donošenja određenog zakona trebalo bi da se nalazi u pozitivnim efektima koje će implementacija tog zakona isporučiti u društvu / državi. Entitetske i državne institucije imale su mnogo problema da odgovore na konkretno pitanje u vezi sa efektima donesenih zakona. Kao što pokazuju podaci u nastavku, sredinom 2015. godine, za više od 1/3 donesenih temeljnih zakona u periodu 2010 – 2014. godina (+/-5%), zakonodavac nije mogao prepoznati bilo kakave pozitivne efekte od implementacije zakona.

Poražavajući je pristup institucija prema ovako važnom pitanju, jer na 16% zakona nismo dobili bilo kakav odgovor o efektima, kao da ni same institucije ne vide bilo kakvu korist od tog zakona. A imamo i 18% zakona za koje se tvrdi kako je i dalje prerano govoriti o efektima, iako su među tim zakonima i neki iz 2013. godine kao što su Zakon o stvarnim pravima F BiH, Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji F BiH, Zakon o elektronskom dokumentu F BiH, itd.

Ponovo bi obrazloženje za ovakvu situaciju najlakše mogli potražiti u nekompetentnosti onih koji su pripremali informacije za CCI, što je nadoknadivo u narednom periodu kroz različite doedukacije i kvalitetnijom praksom u radu. Ono što može biti veći problem je neodgovornost i bahatost predstavnika vlasti u odnosu prema organizacijama civilnog društva, a još gore u odnosu prema najvažnijem segmentu njihovog rada – kreiranju i implementaciji zakona.

	Dostavljeno bilo kakvo pojasnjenje o efektima	Preskočen odgovor na pitanje o efektima u povratnim informacijama	Preuranjeno za davanje ocjene o efektima – uz napomenu iz institucije kako je kratak period implementacije i kako se pozitivni efekti tek očekuju
Broj zakona	64	16	18
%	65,3%	16,3%	18,4%



U najvećoj mjeri možemo zaključiti kako pregled efekata, na način kako efekte institucije vide, nije utemeljen na adekvatnim analizama, jer smo iz odgovora na pitanje broj 4 vidjeli da na 68% zakona ne postoji takva analiza. Ono što smo zaprimili kao povratne informacije na pitanje o efektima prije bi moglo da predstavlja spisak očekivanih efekata, a nerjetko samo su pobrojani ciljevi i očekivani rezultati od implementacije zakona bez podatka koliko od toga je realizovano u praksi.

U Dodatku 2 ove analize naveli smo sve stavove institucija po pitanju efekata onih zakona koji su tretirani ovom analizom. Za vrlo mali broj zakona dato je pojašnjenje u smislu egzaktnih brojeva i kvalitativnog opisa trenutnog stanja kojim se prikazuju pozitivni efekti nakon određenog vremenskog perioda u kom se zakon primjenjuje.

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zbog kompleksnosti materije, ovom analizom se ne mogu dati odgovori na sve probleme koji se odnose na temu istraživanja, nego se nastoji prije svega otvoriti javni dijaloški prostor s ciljem sistematizacije i unapređenja zakonodavnog procesa, uz favorizaciju procesa izrade „analize efekata zakona“ (ali i drugih važnijih strateških i podzakonskih akata), a kako bi u konačnici došli do što kvalitetnijih zakona.

✚ **Umjesto da se nametnulo kao lider pozitivnih promjena u BiH, Vijeće ministara BiH zaostaje za entitetskim vladama po pitanju „procjene uticaja propisa (zakona, idr...)“.** Pri tome je potrebno naglasiti kako se ovo pitanje u zemljama okruženja uređuje rezolucijama (Republika Slovenija), zakonom (Republika Hrvatska) ili recimo Poslovnikom o radu Vlade u Republici Srbiji, dok u BiH postoji problem da se riješi bar podzakonskim aktom;

- Razmotri mogućnost usvajanja u Parlamentarnoj skupštini BiH „Okvirnog zakona o zakonodavnoj politici“, odnosno o normativnoj djelatnosti⁵⁷, imajući u vidu značaj uređenog zakonodavnog procesa za kvalitet teksta zakona. Neophodna je optimalna kombinacija (sinergija) pravnih, političkih, ekonomskih, organizacionih znanja, vještina i mjera uopšte, kako bi se u potpunosti sagledali uloga, mjere i pretpostavke za uspješno funkcionisanje svih učesnika u zakonodavnom procesu.

Ovakvim zakonom bilo bi moguće obezbjediti Vladi poziciju da i drugim ovlaštenim preglagačima zakona (poslanicama, parlamentarnim komisijama...) utvrdi pravila postupanja u okviru zakonodavnog postupka.

- Potrebno je što hitnije donijeti „Odluku o postupku procjene uticaja propisa na nivou BiH“ – aktivnost koja je po Akcionom planu 1 SRJU trebala biti realizovana još 2011. godine. Pri tome, uzeti u obzir sve prednosti i mane ovakvog pristupa koje smo iznijeli kroz ovu analizu.

✚ **Jedan problem je nedorečenost postojeće regulative koja uređuje „procjenu uticaja propisa“ (ex-ante analize), a drugi što se i takva regulativa⁵⁸ ne poštuje u dovoljnoj mjeri. Ostavljeno je i previše prostora kreatorima zakona u odluci da li će i po kom postupku raditi analizu uticaja nekog propisa – u konačnici sve na štetu kvaliteta zakona;**

- Potrebno je regulisati cjelokupan zakonodavni proces (faze, učesnike, odgovornosti, konsekvence...) usvajanjem pomenutog „okvirnog zakona“ ili izmjenama i dopunama postojeće regulative. Prije svega cilj je da se uredi sljedeće:

- a) minimizirati samovolju predlagača prilikom odluke o tome da li će se tokom pripreme nekog zakona raditi ili neće „procjena uticaja propisa“ – između ostalog, uvesti jasne

⁵⁷ Pozitivne prakse već postoje u susjednih zemljama, članicama EU (donesen Zakon o zakonodavnoj djelatnosti u Republici Hrvatskoj, odnosno Rezolucija u Republici Sloveniji).

⁵⁸ Zaključak se odnosi na jedinstvena pravila za izradu propisa sa nivoa države i entiteta, „Odluku o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa RS“, te „Uredbu o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH.“

kriterije kojima će se prvenstveno reći kako se ova analiza radi na sve nove zakone, a naknadno i pripadajuće podzakonske akte;

- b) obavezati predlagača da dostavlja Vladi na odobrenje i javno objavljuje obrazloženje ukoliko smatra da se prilikom izrade teksta nekog zakona ne treba raditi „procjena uticaja zakona“ (i drugih važnijih strateških i podzakonskih propisa);
 - c) precizirati kriterije na osnovu kojih bi se na nedvosmislen način razgraničilo pitanje kada se sprovodi sveobuhvatna, a kada skraćena „analiza uticaja propisa“ i koji je obuhvat tih analiza;
 - d) predvidjeti i razgraničiti odgovornost učesnika u postupku pripreme zakona, sprovoditi kontrolu i predvideti „posljedice“ nepridržavanja proceduralnih obaveza⁵⁹. Nepridržavanje propisanih obaveza trebalo bi da po automatizmu onemoguću prelazak zakona u sledeću fazu;
 - e) regulisati model po kom bi i drugi zakoni, u slučaju kada ovlašteni predlagač nije Vlada (poslanici/delegati, parlamentarne komisije, NVO), ispunjavali uslove za potpunu „analizu uticaja propisa“;;
- Potrebno je uvesti obavezu da i Federalni parlament, odnosno Narodna skupština RS, najmanje jednom godišnje raspravljaju o dobijenom od Vlade „izveštaju o provedbi akata za procjenu uticaja propisa“⁶⁰.

 **Za razliku od pomenutih propisa u vezi sa „analizom uticaja propisa“ (ex-ante - analiza koja se realizuje tokom pripreme zakona), „analiza efekata propisa“ (ex-post – analiza koja prati realizaciju propisa i nastale efekte tokom provođenja) u Bosni i Hercegovini predstavlja veliku nepoznanicu (i u regulativi i u praksi);**

- Za početak, neophodna je da se izgradni svijesti kod najviših rukovodilaca u ministarstvima, prevashodno ministara, o neophodnosti provođenja „analize efekata zakona (ex-post analize)“ kao metoda koji, na osnovu činjenica, na djelotvoran način omogućava vođenje politike i osigurava okvir za razmatranje i rješavanje identifikovanih problema;
- Uspostaviti na nivou države i entiteta kancelariju/agenciju ili slično institucionalno tijelo, a koje bi u osnovi svojih zaduženja imalo izradu „analize efekata propisa“⁶¹.
- U skorijem periodu, potrebno je ojačati nadzor nad poštovanjem i sprovođenjem svih propisa – uz poseban akcenat na zakone, tj obezbjediti unutar ministarstva i drugih institucija

⁵⁹ Npr. ako predlagač nije pribavio sva mišljenja na koja je bio obavezan, ili nije dao argumentovan odgovor na pribavljeno mišljenje, ili nije konsultovao stručnu javnost ili nije dostavio završni izvještaj o procjeni uticaja propisa i to u zadovoljavajućoj formi...

⁶⁰ Trenutno je vrlo upitna kontrola provođenja „analize uticaja propisa“, koju provode Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju za RS i Generalni sekretarijat za Federaciju BiH, jer se sve svodi se na jednom godišnje izvještavanje Vlade o urađenim „analizama“, bez propisanih konsekvenci za uočene nepravilnosti.

⁶¹ Primjer iz susjedstva je Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa u Republici Srbiji (uz napomenu kako je i u Srbiji veliki broj preporuka koje treba realizovati s ciljem profesionalizacije rada i uloge ove Kancelarije prilikom izrade analize efekata propisa).

personalne kapacitete koji će stalno pratiti sprovođenje propisa i procenjivati efekte na osnovu unapred određenih kriterijuma;

- Odgovarajućom regulativom urediti da „ex-post analiza efekata propisa“ bude ustaljena praksa u zakonodavnom procesu. U slučaju neostvarivanja predviđenih efekata, Vlada bi trebala da zatraži novu analizu ili trenutnu izmjenu propisa. Ako predlagač iz bilo kog razloga ne provodi analizu efekata propisa, on treba da priloži adekvatno obrazloženje Vladi na razmatranje;
 - a) uvesti obavezu izvještavanja o provođenju, tj. efektima donesenih zakona;
 - b) u vezi s tim, neophodno je da se preispitaju i definišu pokazatelji (kriteriji) koji će na najoptimalniji način da prikažu ključne efekte u vezi sa sprovođenjem zakona. Na osnovu toga bi se obezbjedila pouzdana osnova za praćenje stanja i oblikovanje naredne politike po pitanjima na koja se zakon odnosi;
 - c) regulisati način (poslovnici parlamenata/skupštine, okvirnim zakonom, dopunom postojeće regulative...) na koji bi i drugi zakoni ispunjavali uslove za „analizu efekata zakona“, u situacijama kada ovlašteni predlagač nije Vlada (poslanik, delegat, komisija, isl.);
- U godišnjim godišnjim programima rada precizirati liste zakona za koje će biti rađena „analiza uticaja propisa“, odnosno „analiza efekata“ (postepeno, uvesti obavezu za nekoliko ključnih zakona po resoru);
- Isto tako, pri izradi „analiza efekata zakona i drugih propisa“ treba uključiti znanja i vještine izvan ministarstava (relevantni instituti, privredne komore, OCD, itd...).

 **U državnim i entitetskim ministarstvima (ali i parlamentarnim tijelima) nisu sistemski određena lica koja će sprovesti „analizu efekata propisa“, niti su formirana posebna odjeljenja za analizu efekata propisa, al je činjenica da takva obaveza nije niti propisana posebnim aktom Vlade, odnosno Parlamenta;**

- Razmotriti mogućnost da se institucionalizuje, tj. sistemski uredi oblast, kako bi se odgovorilo na prehodno iskazan problem koji dovodi do loših ili nikako urađeni analiza efekata propisa, odnosno koji dovodi do nerazumjevanja važnosti procesa;
- Adekvatnim funkcionalnim analizama utvrditi broj, znanja i vještine službenika koji rade na normativnim i analitičkim poslovima, naročito u oblastima modernih zakonodavnih tehnika, sprovedbe propisa i njihovog usklađivanja sa tekovinama EU. Pri tome, trebalo bi voditi računa o kriterijumima za izbor lica koja se obučavaju, imajući u vidu potrebe organa, ali i prava, dužnosti i motiv lica koja se stručno usavršavaju;
- Pored standardnih obuka i seminara, u centralnim temama doedukacije javnih službenika mora biti zastupljena i tema učešća u radu radnih grupa za izradu nacrta propisa, uz obuku za praćenje efekata novih zakonska rješenja (ex-post analize). Neophodno je obezbjediti da najobučeniji kadrovi i politički nemotivisani kadrovi rade na procjeni uticaja, pripremi, a naknadno i praćenju efekata zakona i drugih propisa u BiH;

- ✚ **Pod krinkom „hitnog zakonodavnog postupka“ predlagači zakona u BiH prikrivaju svoj nerad i na taj način svjesno izbjegavaju „analize uticaja propisa“, čime se u konačnici narušava i kvalitet samog zakona**

- Preporuka je da se izmjeni postojeća regulativa koja definiše proces izrade i procjene uticaje propisa, a na način da se uskladi sa rješenjem pitanja „hitnog postupka“ kako je to definisano u „Smjernicama za procjenu uticaja Evropske komisije“. Dok Evropska komisija „hitan postupak“ izjednačava sa „višom silom“, u BiH isti prijeti da postane pravilo, tj. učestalije primjenjen model od redovnog postupka usvajanja zakona.

- ✚ **Kako su pokazali nalazi ove analize, na pravovremenu i kvalitetnu implementaciju zakona u BiH i dalje veliki negativan uticaj ima činjenica o kašnjenju sa pripremom provedbenih podzakonskih akata.**

Tako recimo, za trećinu (33%) analiziranih donesenih temeljnih zakona iz perioda 2010 – 2014. godina, nisu doneseni svi propisani podzakonki akti, iako na tom spisku imamo i zakona koji su doneseni 2013, 2012, pa i 2011. godine;

- Kako bi se uticalo na problem kašnjenja i neusklađenosti podzakonskih opštih akata kod zakona čija primjena zavisi od donošenja podzakonskih akata, preporuka je da se nacrti podzakonski akti izrađuju paralelno sa zakonima i da se prilože uz prijedlog zakona; Dakle, svaki zakon bi prilikom usvajanja trebala da prati lista obavezujućih podzakonskih akata, čime bi se izbjegla sadašnja situacija da ni nakon nekoliko godina od objavljivanja zakona u Službenim novinama ne možemo sa sigurnošću tvrditi koliki je broj i kakvog su sadržaja podzakonskih akata koji trebaju biti doneseni;
- Ako se podzakonski opšti akti ne izrade na vrijeme, potrebno je uvesti obavezu da se navedu razlozi zbog kojih nisu bili dostavljeni. U tom slučaju, predlagač zakona bi trebalo da priloži osnovne smjernice za izradu konkretnih podzakonskih opštih akata. Na taj način bi se članovi Vlade, kada odlučuju o usvajanju nacrta zakona, odnosno poslanici pri raspravi o prijedlogu zakona, obavjestili o svim elementima značajnim za određenu oblast društvenog života;
- S obzirom na važnost ovog pitanja, preporuka je da se isto, ali i mnoga prethodno i ispod rečena pitanja, normiraju kroz Poslovnik Vlade ili donošenjem adekvatnog „okvirnog zakona“.

- ✚ **S obzirom na ustavno uređenje BiH našim građanima je posebno otežano da se pravovremeno i u potpunosti upoznaju sa zakonodavstvom iz određene oblasti njihovog interesovanja.**

Višegodišnje kašnjenje sa realizacijom reforme javne uprave u BiH za posljedicu ima i to da Bosna i Hercegovina još uvijek nema jedinstvenu, sveobuhvatnu državnu bazu važećih zakona i podzakonskih akata.

- Neophodno je uspostaviti sveobuhvatnu državnu⁶² bazu važećih zakona i pratećih podzakonskih akata, a pri tome građanima, privrednim i svim drugim nedržavnim i državnim subjektima obezbijediti besplatnu dostupnost, prvenstveno na internetu⁶³;

⁶² Državni zakoni, entitetski zakoni, a u konačnici i kantonalni zakoni, uz prateće podzakonske akte;

Time bi se svim navedenim subjektima znatno olakšala mogućnost da saznaju i primenjuju važeće pravo. Osim elektronske verzije trebalo bi da postoji mogućnost štampanja, preuzimanja i pretraživanja⁶⁴.

 Javnost Bosne i Hercegovine i dalje nije u dovoljnoj mjeri uključana u proces izrade zakona, a još manje prilikom izrade analize uticaja i efekata zakona;

- Da bi se u budućnosti efikasnije provodili zakoni, potrebno je obezbjediti djelotvorniji mehanizam obavještanja stručne i zainteresovane javnosti, u vezi s novim rješenjima propisa – kao dopunu postojećem propisanom procesu konsultacija zainteresovane javnosti. Ove aktivnosti treba značajnije prilagoditi krugu lica na koje se odnose, vrsti informacija, odnosno znanja koje je neophodno prenijeti, što podrazumijeva i odgovarajuće troškove i druge resurse koje treba planirati već u fazi izrade zakona;
- Građani bi trebali već tokom usvajanja određenog zakona biti upoznati sa kriterijima na osnovu kojih će se nakon određenog vremena analizirati (vrednovati) efekti;
- Konačno bi se u BiH, uz prethodnu analizu uticaja i realizovane konsultacije sa zainteresovanom javnosti, trebao pripremiti i usvojiti „zakona o lobiranju“, kojim bi se po uzoru na zemlje okruženja mogla znatno efikasnije urediti priroda, faze i način učešća zainteresovanih strana u zakonodavnom postupku.

 U Bosni i Hercegovini (na nivou države i entiteta) godinama se degradira značaj godišnjeg zakonodavnog plana, a mnogi zakoni se donose neplanski, iako pri tome polovina planiranih zakona po isteku godine ostaje nerealizovana - i pored činjenice o mnogo uloženi novaca i vremena u unaprjeđenje ovog procesa;

- Na nivou države i entiteta potrebno je uraditi sveobuhvatnu analizu s ciljem valjane procjene kapaciteta institucija u smislu odrednice koliko zakona je u određenom periodu (godinu dana) moguće izraditi i usvojiti. Takav, realan zakonodavni plan bi prvenstveno trebalo da sadrži prioritetne zakone, s tim da se ni ta lista zbog dinamike zakonodavnog postupka, realnih potreba, pridruživanja EU i sl., ne bi smjela posmatrati kao nepromjenjiva lista;
- Obezbediti pravovremene i transparentne zakonodavne planove, kao preduslov pravne sigurnosti, jer se na taj način pravnim i fizičkim licima pruža predvidivost promjena pravnog okvira i njihovo blagovremeno prilagođavanje. Takođe, pravovremena i precizna informacija o zakonima (ali i drugim važnijim strateškim i podzakonskim aktima) koji će se pripremati i rokovima za njihovo donošenje, pretpostavka su sistemskog poboljšanja kvaliteta propisa⁶⁵;

⁶³ Ostavljamo mogućnost da se pristup nekim drugim propisima naplaćuje ukoliko ima takvih potreba;

⁶⁴ Posebno je pitanje da li time treba da se bave „Službene novine“ jer se za sada usluge ove javne institucije naplaćuju, ili bi ovo mogla da radi neka druga institucija/organizacija kroz izradu „neslužbenih zbirki propisa“.

⁶⁵ Ovo je jedini ispravan način ukoliko se stvarno želi da potencijalni učesnici u javnim raspravama blagovremeno pripreme kvalitetne prijedloge i sugestije u pogledu izmjene propisa.

- Obezbjediti da i dugoročniji (mandatni) planovi zakonodavnih aktivnosti budu dostupni javnosti, jer će se na taj način omogućiti koordiniranje zakona između entiteta i države, efikasnije planiranje javnih rasprava, kao i kvalitetnija izrada analize efekata propisa. Naravno, promjenjene okolnosti bi zahtjevale uspostavljanje ravnoteže između planiranja i potreba konkretnih okolnosti⁶⁶;
- Potrebno je što prije krenuti sa izradom analize stanja i kreiranjem objektivnog i kvalitetnog zakonodavnog plana za 2016. godinu. Nashvatljiva je situacija u kojoj ministarstva upozoravaju kako postoji problem sa implementacijom nekih zakona i kako se radi na izmjenama i dopunama, a u isto vrijeme ti akti ne budu dio godišnjih programa rada vlada⁶⁷.

✚ **S jedne strane govorimo o potrebi da ministarstva u BiH dodatno unaprijede kvalitet svoga djelovanja, da u narednom periodu uvedu praksu „analiziranja efekata usvojenih zakona“, a u isto vrijeme mnoga od njih ne poštuju ni osnovne demokratske principe – princip transparentnosti rada, jer im nije strano da svjesno krše Zakon o slobodi pristupa informacijama;**

Poražavajući je podatak o 14 institucija od 40 upitanih (1/3 anketiranih), a koje nisu u dva navrata odgovorile na zahtjev CCI po zakonima o slobodi pristupa informacijama.

- Smatramo primjerenim da rukovodioci u institucijama koje su prekršile ZOSPI istraže prave razloge i na odgovarajući način sankcionišu odgovorne osobe za ovakvo predstavljanje institucije u javnosti (prije svega zbog kršenja važećeg zakona). Svaki drugi način, kao recimo tužbe zbog kršenja ZOSPI ne bi bio u duhu partnerskog nastojanja da u kontinuitetu razvijamo evropske demokratske principe u BiH, ali će i to biti jedan od odgovora CCI ukoliko se na adekvatan način ne istraži ovaj problem u „spornim“ institucijama.

✚ **Projekcije budžeta institucija ne prate realno potrebu da se unaprijedi zakonovani postupak u Bosni i Hercegovini**

- Potrebno je na vrijeme obezbjediti adekvatna finansijska sredstva, ukoliko se na pravi način želi unaprediti kvalitet svih faza zakonodavnog procesa (korištenje novih informacionih tehnologija, stručno usavršavanje pojedinaca i radnih grupa, organizacija javnih rasprava, analiziranje efekata zakona, itd.). Ova preporuka je ujedno i apel da se o ovim pitanjima razmisli već prilikom usvajanja budžeta za narednu godinu.

⁶⁶ Nacionalni program integracije (jednog dana kada bude donesen), pa i trenutno aktuelne Reformske agende, trebalo bi da doprinosu prevazilaženju tog problema. Takođe, poboljšanje modela strateškog planiranja umanjilo bi postojeće probleme u ovoj oblasti.

⁶⁷ Neki od zakona na čijim izmjenama se uveliko radi, koji su trebali biti, a nisu dio ovogodišnjeg programa rada Vlade F BiH, su: Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH, Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji BiH, Zakon o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u F BiH, Zakon o elektronskom dokumentu F BiH, Zakon o upošljavanju stranaca u F BiH, Zakon o zaštiti jemaca (žiranata) u Federaciji BiH, itd.

7. POPIS IZVORA

Dokumenti (zakonski, podzakonski akti), zakoni, priručnici, planovi, izvještaji, knjige, analize...

- ✚ Analiza efekata propisa, Branko Radulović, Andreja Marušić, Đorđe Vuković, Beograd, 2010;
- ✚ OECD (1997) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development;
- ✚ Metodološki priručnik za izradu analize učinka uvođenja propisa Europske unije (2001) Zagreb: Ministarstvo za europske integracije Vlada Republike Hrvatske;
- ✚ Priručnikom za analizu uticaja Evropske Komisije (European Commission „Impact Assessment Guidelines“), SEC, 2009;
- ✚ Godišnji izvještaji o napretku, Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave u BiH, 2014,2015;
- ✚ Rezolucija o normativnoj delatnosti, Skupština Slovenije, 2015;
- ✚ Zakon o procjeni učinka propisa, Hrvatski Sabor, 2011;
- ✚ Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, Dobrosav Milovanović, Nemanja Nenadić, Vladimir Todorčić, 2012;
- ✚ Strategija reforme javne uprave u BiH (SRJU) i Akcioni plan 1, Vijeće ministara BiH, 2006;
- ✚ Revidirani akcioni plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave, Vijeće ministara, 2011;
- ✚ Izvještaj o provođenju pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH, Vijeće ministara BiH, 2014, 2015;
- ✚ Izvještaja o napretku provedbe revidiranog akcionog plana 1 SRJU“, zaključno sa 31.12.2014. godine;
- ✚ Monitoring izvještaji CCI o radu vlada i parlamenata;
- ✚ Dopisi iz ministarstva Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije i Vlade Republike Srpske;
- ✚ Studija „Značaj analitičkog pristupa u formulisanju javnih politika i propisa u sektoru pravde u BiH“, ADI / CCI, 2012;
- ✚ Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, (”Službeni glasnik BiH“, broj 11/05, 58/14 i 60/14);
- ✚ Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske (”Službeni glasnik RS“, broj 13/06 i 20/06);
- ✚ Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske, NSRS, 04.03.2014;
- ✚ Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (SGRS 56/15);
- ✚ Pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH, Parlament Federacije BiH, 2014;
- ✚ Uredba o načinu pripreme i procjeni uticaja i odabira politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada Federacije i federalna ministarstva“ (SNFBiH 27/11);
- ✚ Uredba o postupku procjene uticaja propisa na nivou Federacije BiH, Vlada FBiH, 02.07.2014;
- ✚ Poslovnici o radu Vijeća ministara BiH, Predstavničkog doma i Doma naroda PSBiH;

- ✚ Poslovnici o radu Vlade i Narodne skupštine Republike Srpske;
- ✚ Poslovnici o radu Vlade Federacije BiH, Predstavničkog i Doma naroda Parlamenta FBiH;
- ✚ Poslovnik o radu Narodne skupštine Srbije;
- ✚ Program rada Vijeća ministara BiH za 2015. godinu;
- ✚ Program rada Vlade Federacije BiH za 2015. godinu;
- ✚ Program rada Vlade Republike Srpske za 2015. godinu;

Internet adrese (linkovi)

- ✚ <http://www.rsjp.gov.rs/arhiva-ria-aep>
- ✚ http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6577&langTag=bs-BA
- ✚ <http://www.gs.gov.rs/lat/gop-projekat.html>
- ✚ <http://www.gs.gov.rs/doc/Analiza%20efekata%20propisa-prirucnik.pdf>
- ✚ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/publikacije/Brosure%20nove/studija_zak_proces_sr_p.pdf
- ✚ www.regodobrenja.net
- ✚ <http://media.institut-alternativa.org/2012/07/institut-alternativa-analiza-efekata-propisa-ria-u-crnoj-gori-mne.pdf>
- ✚ <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>
- ✚ <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>
- ✚ <http://istinomjer.ba/bih-na-sigurnom-putu-ka-zacelju-medunarodnih-statistika/>
- ✚ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm
- ✚ <http://www.vijeceministara.gov.ba> (uz web sajtove ministarstva)
- ✚ <https://www.parlament.ba>
- ✚ <http://www.fbihvlada.gov.ba> (uz web sajtove ministarstva)
- ✚ <http://www.parlamentfbih.gov.ba>
- ✚ <http://www.vladars.net> (uz web sajtove ministarstva)
- ✚ <http://www.narodnaskupstinars.net>
- ✚ <http://sllist.ba/>
- ✚ <https://infodok.sabor.hr/index.aspx>

RIJEČ RECEZENTA

Prof. dr. sc. Miloš Šolaja, Fakultet političkih nauka Banja Luka

„Efekti zakona - jedna od nepoznanica u BiH“

Recenzija

Analiza UG „Centri civilnih inicijativa“ pod nazivom „Efekti zakona – jedna od nepoznanica u BiH“ ima 90 strana s pripadajućim tabelama, grafikonima, zakonskim aktima i drugim prilogima.

Struktura: Tekst je podijeljen na Uvod koja sadrži hipotezu od koje se polazi u dokazivanju pitanja navedenog u naslovu, zatim poglavlja koja analiziraju temu koja se odnose na zakonodavnu proceduru, analizu donošenja zakona, ali i analizu efekata zakona i drugih propisa, institucionalni okvir u kojem se zakonodavna i implementaciona aktivnost odvija, kao i Zaključak koji završava odgovarajućim Preporukama.

Hipoteza: Analiza se bavi vjerovatno jednim od ključnih aspekata funkcionisanja BiH i oba entiteta iz aspekta izvršnih institucija i današnje demokratske prakse, demokratske kulture i mehanizama odlučivanja u procesu donošenja i izvršavanja zakona i drugih odluka u sistemu zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. Izvještaj polazi od tvrdnje da su proces donošenja i implementacije kvaliteta na nezadovoljavajućem nivou i da su nedovoljne i apsolutno neadekvatne procjene efekata određenih zakonskih tekstova i to posmatrano po dva kriterijuma – pretpostavljeni efekti (ex-ante) i analiza efekata u procesu implementacije (ex-post analiza).

Metodologija: Primijenjena metodologija odražava politički sistem BiH. Korištena je kvantitativna analiza koja pokazuje broj donešenih zakona i njihov odnos prema primjeni odluka i uredbi koje postavljaju zahtjev za procjenom efekata po oba kriterijuma, a koji se ne poštuju. Drugi nivo kvantitativne analize odnosi se na reakcije odgovarajućih institucija u BiH i entitetima i brojnost njihovih odgovora kao odraz ozbiljnosti shvatanja analize koja se odnosi na efekte primjene. Obe analize praćene su analizom kvantitativnih pokazatelja kojom se dokazuje i neodgovoran pristup institucija, kao i neadekvatan odnos prema suštini zakonskih projekata.

Drugi dio analize odnosi se na kvalitativne pokazatelje date na osnovu analize sadržaja samog zakona, akata koji se odnose na procjenu efekata po ex-ante i ex-post kriterijumu. Analiza pokazuje da se zakoni u okvirima institucija BiH, kao i u entitetima često donose bez stvarnih instrumenata za njihovu implementaciju ili odredbe široko definišu materiju u mjeri u kojoj su efekti zakona potpuno relativizovani. Metodološki je posebno važno da se naglasi da se odluke/uredbe koje se odnose na analizu primjene zakona i drugih akata veoma površno shvataju, formalno primjenjuju i ne donose prave ocjene. Analiza sadržaja posebno je kritična prema zakonodavnom postupku koji je veoma površan, nesistematčan, bez istraženih osnova u pravcu donošenja teza, bez analize efekata ranijih zakona, kao i bez jasno postavljenih finansijskih osnova za efektivnu i funkcionalnu primjenu zakona. Pokazuje se da se u procesu izrade i usvajanja zakona dešavaju dvije vrlo uticajne devijacije. Prva je da se do zakonskog teksta dolazi površnim pristupom zakonskoj materiji i izradi primarnih tekstova, a druga da se sve češće primjenjuje tzv. „hitni postupak“ u nastojanju da se izbjegne sistematska izrada zakonskog teksta, a to znači i procjena efekata, odnosno da se donesu rješenja koja pogoduju uskim interesnim grupama.

Činjenica je da je osnovni instrument istraživanja postavljen i uz pomoć nezavisne konsalting agencije, što doprinosi pouzadnosti ocjene i povjerenju u rezultate analize.

Zaključci: Analiza upućuje na nepreciznost i nedorečenost postupka donošenja zakona, kao i na činjenicu da zakonski projekti nisu dovoljno i detaljno izučeni što dovodi do čestih promjena nekih zakona koji nisu do kraja ni primijenjeni. Zakoni se mijenjaju, usvajaju novi, bez analize realnih efekata njihove primjene. U ocjeni procjene uticaja zakonskih procesa komparativna prednost ove Analize jeste poređenje sa sličnim situacijama u zemljama u okruženju sa sličnim tranzicionim iskustvima koje su za korak već dalje u realizaciji ovakvih politika. Posebno se naglašava neaktivnost, nerad, površnost i formalizam u zakonodavnom procesu – od inicijative, preko izrade teza i radnih materijala, organizacije javnih rasprava, pa sve do implementacije i mjerenja efekata po oba kriterijuma, odnosno prije samog pokretanja donošenja ili izmjene zakona i nakon određenog vremena primjene. Kritika se odnosi i na neaktivnost demokratske sredine, odnosno javnosti i zainteresovanih grupa građana, kao i na neadekvatnu javnu zastupljenost zakonskih projekata u svim fazama izrade.

Preporuke: Analiza postavlja značajan set preporuka koje su usmjerene u pravcu definisanja zakonodavnih politika, kao veoma važnih javnih politika posebno usmjerenih ka kvalitativnom sadržajnom snaženju postojećeg okvira propisa kojima se praćenje efekata primjene nalaže. U isto vrijeme upućuje i na kreiranje institucija, kako u okvirima političkog sistema tako i u obliku građanskih inicijativa, koje bi se bavile redovnim praćenjem razvijanja instrumenata i institucija za praćenje efekata primjene zakona, kao i samim praćenjem efekata i u inicijalnoj fazi projekata, a posebno u fazi primjene.

Konačna ocjena: Objavljivanje ove analize predstavlja značajan doprinos razvijanju svijesti o ulozi zakona u političkom sistemu i realnom društvenom ambijentu u Bosni i Hercegovini. Trenutak u kojem je analiza sačinjena je od velike važnosti, jer proces pristupanja BiH Evropskoj uniji pretpostavlja sve snažniju primjenu principa *vladavine prava* i *vladavine zakona* kao ključnog principa za efikasne investicije, ekonomski razvoj i prihvatanje *acquis communautaire* kao elementarnog seta propisa i principa po kojima Evropska unija funkcioniše i reguliše odnose na cjelokupnom svom prostoru. Ovo je i zahtjev „Berlin – London” procesa koji je upravo vladavinu prava postavio kao jedan od osnovnih ciljeva u državama Zapadnog Balkana. Pored toga, ono što je teško egzaktno izmjeriti, a što se vidljivo iz Analize jeste ogromna deficit političke kulture, čiji je dio i zakonodavna politička kultura. Ne radi se samo o nedostatku mehanizama, procesa i navika da se šira javnost uključi u diskusiju o zakonskim projektima u svim njegovim fazama od radnog teksta, prednacrt, nacrt i prijedloga, već i o tome da sami zakonodavci ne poznaju sve elemente procesa, da su predstavničke institucije i njihovi članovi formalni i površni u donošenju, a da je implementacija na niskom nivou, dok je mjerenje efektivnosti i upotrebljenosti zakonskih rješenja realno potpuno zanemareno.

Recenzija završena 17. novembra 2015.

Miloš Šolaja



DODATAK 1:

Tabela zakona koji su tretirani u konačnici za dobijanje rezultata istraživanje

	Objavljen u Sl. glasniku	NAZIV ZAKONA	PREDLAGAČ
	52/12	Zakon o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodnika i distribuciji gasovitih ugljovodnika	Min. industrije, energetike i rudarstva
	59/13	Zakon o energetske efikasnosti	Min. industrije, energetike i rudarstva
	110/13	Zakon o geološkim istraživanjima	Min. industrije, energetike i rudarstva
	52/14	Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije	Min. industrije, energetike i rudarstva
	39/13	Zakon o obnovljivim izvorima energije	Min. industrije, energetike i rudarstva
	50/13	Zakon o razvoju malih i srednjih preduzeća	Min. industrije, energetike i rudarstva
	59/12	Zakon o rudarstvu	Min. industrije, energetike i rudarstva
	117/11	Zakon o zanatsko - preduzetničkoj djelatnosti	Min. industrije, energetike i rudarstva
	89/13	Zakon o volontiranju	Min. porodice, omladine i sporta
	63/14	Zakon o ostvarivanju prava na starosnu penziju profesionalnih vojnih lica	Min. rada i boračko-invalidske zaštite
	134/11	Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske	Min. rada i boračko-invalidske zaštite
	37/12	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida	Min. rada i boračko-invalidske zaštite
	28/12	Zakon o spomenicima i spomen-obilježjima oslobodilačkih ratova	Min. rada i boračko-invalidske zaštite
	89/13	Zakon o uslugama	Min. za ekonomske odnose i regionalnu saradnju
	117/11 63/14 (izmj.)	Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
	31/13	Zakon o grobljima i pogrebnoj djelatnosti	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
	124/11	Zakon o komunalnim djelatnostima	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
	118/11	Zakon o privatizaciji državnih stanova	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
	111/13	Zakon o upravljanju otpadom	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
	40/13	Zakon o uređenju prostora i građenju	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju

20/14	Zakon o zaštiti prirode	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
124/11	Zakon o zaštiti vazduha	Min. za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
59/13	Zakon o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske	Ministarstvo finansija
28/13	Zakon o Akcijskom fondu Republike Srpske	Ministarstvo finansija
121/12	Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske	Ministarstvo finansija
116/12	Zakon o doprinosima	Ministarstvo finansija
52/14	Zakon o Fondu solidarnosti za obnovu Republike Srpske	Ministarstvo finansija
28/13	Zakon o Fondu za upravljanje nekretninama i potraživanjima u vlasništvu Republike Srpske	Ministarstvo finansija
111/12	Zakon o igrama na sreću	Ministarstvo finansija
52/12	Zakon o jedinstvenom registru računa poslovnih subjekata	Ministarstvo finansija
20/14	Zakon o jedinstvenom sistemu za multilateralne kompenzacije i cesije	Ministarstvo finansija
66/13	Zakon o klasifikaciji djelatnosti Republike Srpske	Ministarstvo finansija
4/12	Zakon o komunalnim taksama	Ministarstvo finansija
70/12	Zakon o organizaciji i sprovođenju popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2013. godine u Republici Srpskoj	Ministarstvo finansija
102/11	Zakon o poreskom postupku Republike Srpske	Ministarstvo finansija
52/14	Zakon o posebnom doprinosu za solidarnost	Ministarstvo finansija
28/13	Zakon o trezoru	Ministarstvo finansija
1/12	Zakon o unutrašnjem dugu Republike Srpske	Ministarstvo finansija
52/12	Zakon o unutrašnjem platnom prometu	Ministarstvo finansija
109/12	Zakon o uslovima i postupku verifikacije opštih obaveza Republike Srpske	Ministarstvo finansija
53/12	Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske	Ministarstvo pravde
66/14	Zakon o platama i naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj	Ministarstvo pravde
31/14	Zakon o platama zaposlenih u institucijama pravosuđa Republike Srpske	Ministarstvo pravde
37/12	Zakon o sudovima Republike Srpske	Ministarstvo pravde
98/11	Zakon o Sudskoj policiji Republike Srpske	Ministarstvo pravde
104/11	Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske	Ministarstvo pravde
31/14	Zakon o platama zaposlenih u oblasti prosvjete i kulture Republike Srpske	Ministarstvo prosvjete i kulture
72/12	Zakon o učeničkom standardu	Ministarstvo prosvjete i kulture
4/12	Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti	Ministarstvo unutrašnjih poslova
31/14	Zakon o platama zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske	Ministarstvo unutrašnjih poslova
4/12	Zakon o unutrašnjim poslovima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
121/12	Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama	Ministarstvo unutrašnjih poslova
71/12	Zakon o zaštiti od požara	Ministarstvo unutrašnjih poslova
59/14	Zakon o državljanstvu Republike Srpske	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
70/12	Zakon o Gradu Bijeljina	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave

	70/12	Zakon o Gradu Doboju	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
	70/12	Zakon o Gradu Prijedoru	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
	70/12	Zakon o Gradu Trebinje	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
	28/13	Zakon o komunalnoj policiji	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave
	52/12	Zakon o nedopuštenom oglašavanju	Ministarstvo trgovine i turizma
	70/11	Zakon o turizmu	Ministarstvo trgovine i turizma
	6/12	Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj	Ministarstvo trgovine i turizma
	7/12	Zakona o predmetima od plemenitih metala u Federaciji BiH	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH
	70/13	Zakon o korištenju obnovljivih izvora energije i energiji kogeneracije	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH
	52/14	Zakon o naftnim derivatima u Federaciji Bosne i Hercegovine	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH
	66/13	Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH
	77/13	Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji BiH	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH
	52/14	Zakon o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u F BiH	Ministarstvo energije, rudarstva i industrije F BiH
	102/13; Isp.09/14	Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine	Ministarstvo finansija F BiH
	37/14	Zakon o naplati i djelimičnom otpisu dugovanja sportskim kolektivima	Ministarstvo kulture i sporta F BiH
	7/14	Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku	Ministarstvo pravde F BiH
	66/13	Zakon o stvarnim pravima F BiH	Ministarstvo pravde F BiH
	80/14	Zakon o nasljeđivanju u F BiH	Ministarstvo pravde F BiH
	110/12	Zakon o volontiranju FBIH	Ministarstvo pravde F BiH
	20/13	Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji	Ministarstvo pravde F BiH
	71/14	Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom	Ministarstvo pravde F BiH
	80/14	Zakon o Gradu Bihać	Ministarstvo pravde F BiH
	80/14	Zakon o Gradu Tuzla	Ministarstvo pravde F BiH
	59/14	Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine	Ministarstvo pravde F BiH
	63/14	Zakona o prekršajima Federacije BiH	Ministarstvo pravde F BiH
	59/14	Zakon o postupku prijenosa prava vlasništva na nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina na nastradalim područjima	Ministarstvo pravde F BiH
	59/14	Zakon o osnivanju Federalnog fonda za pomoć nastradalim područjima od prirodne nesreće na teritoriji FBIH (NOVI ZAKON)	Ministarstvo pravde F BiH
	59/14	Zakon o finansiranju pomoći za otklanjanje posljedica prirodne nesreće i obnovu područja zahvaćenih prirodnom	Ministarstvo pravde F BiH

		nesrećom (NOVI ZAKON)	
73/14		Zakon o inspekcijama Federacije BiH (2014.g.)	Ministarstvo pravde F BiH
55/13		Zakon o elektronskom dokumentu F BiH	Ministarstvo pravde F BiH Premijer Federacije BiH
52/11		Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima, obveznicima uplate doprinosa i korisnicima prava iz penzionog i invalidskog osiguranja	Ministarstvo rada i socijalne politike F BiH
41/13		Zakona o prijevremenom povoljnijem penzionisanju branilaca odbrambeno-oslobodilackog rata	Ministarstvo rada i socijalne politike F BiH
111/12		Zakon o upošljavanju stranaca u F BiH	Ministarstvo rada i socijalne politike F BiH
37/12		Zakon o matičnim knjigama FBiH	Ministarstvo unutrašnjih poslova F BiH
07/12		Zakon o ličnom (osobnom) imenu FBiH	Ministarstvo unutrašnjih poslova F BiH
100/13; isp. 98/14		Zakon o zaštiti jemaca (žiranata)	AGENCIJA ZA BANKARSTVO
08/13		Zakon o autoputu na Koridoru Vc	Ministarstvo prometa i komunikacije BiH
95/12		Zakon o financiranju političkih stranaka⁶⁸ u BiH	Centralna izborna komisija
87/13		Zakon o odgovornosti za nuklearnu štetu BiH	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost
58/12		Zakon o carinskoj tarifi BiH	Min. vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
10/12		Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini⁶⁹	Min. vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; Vijeće za državnu pomoć BiH
39/14		Zakon o javnim nabavama BiH	Agencija za javne nabavke BiH
100/13		Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine⁷⁰	Ministarstvo sigurnosti; Agencija za prevenciju korupcije

⁶⁸ Predlagači: Zastupnici Nermina Zaimović Uzunović (SDPBiH), Niko Lozančić (HDZBiH)

⁶⁹ Predlagači: Zastupnici ZDPSBiH: Milorad Živković, SNSD, Božo Ljubić, HDZ1990, Denis Bećirović, SDP, Mate Franjičević, HDZBiH, Mladen Bosić, SDS i Asim Sarajlić, SDA, te izaslanici DNPSBiH: Borjana Krišto, HDZBiH, Halid Genjac, SDA i Staša Košarac, SNSD

⁷⁰ Predlagači: Zastupnici Lazar Prodanović, SNSD, Nermina Zaimović-Uzunović, SDPBiH, Azra Hadžiahmetović, SBiH, Vesna Krstović-Spremo, PDP i Šefik Džaferović, SDA

DODATAK 2:

Efekti donešenih temeljnih zakona u periodu 2010-2014. godina iz perspektive institucija zaduženih za provođenje

Kao što se vidi iz priloženog u nastavku, veći broj institucija nije mogao na pravi način odgovoriti na pitanje o efektima, a jedini pravi razlog za to vidimo u manjku informacija i internih analiza. Najčešće, umjesto konkretnih podataka o efektima, predstavnici institucija su dostavljali suhoparno pojašnjenje ciljeva zakona i očekivanih rezultata (bez podataka o ostvarenju nekih od planiranih rezultata).

	NAZIV ZAKONA	NAJVAŽNIJI EFEKTI – DOBIJENI PODACI IZ INSTITUCIJA
1.	Zakon o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljovodonika	Osnovni cilj Zakona jeste da se obezbijedi pravni osnov za potpunu regulaciju cjevovodnog transporta u pogledu tehničkih zahtjeva i uslova kao i uloge i obaveze svih subjekata koji posredno ili neposredno učestvuju u projektovanju, građenju, nadzoru transportu i distribuciji tečnih i gasovitih ugljovodonika.
2.	Zakon o energetskejoj efikasnosti	Implementacijom Zakona, uz primjenu politike i mjera energetske efikasnosti u finalnoj potrošnji energije ostvariće se održivi energetski razvoj kroz smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, odnosno doći će do: ➤ povećanja sigurnosti snabdijevanja energijom, ➤ zadovoljenja energetskih potreba svih potrošača, ➤ racionalizacije potrošnje energije, ➤ povećanja privredne aktivnosti, te ➤ povećanja konkurentnosti proizvoda i usluga domaće privrede.
3.	Zakon o geološkim istraživanjima	NEMA POJAŠNJENJA
4.	Zakon o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije	➤ Zakonom o naknadama za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije uređen je osnov i visina, način obračuna i namjena naknada za korištenje hidroakumulacionih objekata izgrađenih na zauzetoj zemljištu, u svrhu proizvodnje električne energije u hidroelektranama i za korištenje prirodnih obnovljivih resursa (ugalj), u svrhu proizvodnje električne energije u termoelektranama. ➤ Zakon se odnosi na privredna društva koja proizvode električnu energiju korištenjem hidroakumulacionih objekata ili korištenjem prirodnih, obnovljivih resursa naknadu za korištenje prirodnih obnovljivih resursa (ugalj). ➤ Sredstva utvrđena ovim zakonom uplaćuju se u Fond solidarnosti i budžete jedinica lokalne samouprave na čijem području se nalazi eksploataciono polje rudnika i eksproprisano zemljište predviđeno za eksploataciju, u srazmjeri 50 : 50. ➤ Sredstva namijenjena lokalnim zajednicama koriste se za izgradnju i sanaciju primarnih infrastrukturnih objekata (vodovod, kanalizacija, toplovod, lokalni putevi i drugo) koji su u funkciji privrednog razvoja i zapošljavanja, u procentu od najmanje 30% ukupnih sredstava koja se uplate po ovom osnovu i izgradnju novih privrednih kapaciteta ili proširenje postojećih, uključujući i stimulativno kreditiranje, kao i druge namjene utvrđene Programom korištenja sredstava uplaćenih po osnovu naknada.
5.	Zakon o obnovljivim izvorima energije	Zakon reguliše: ➤ potpunije pravno uređenje oblasti obnovljivih izvora, ➤ ispunjenje obaveza iz Ugovoru o osnivanju Energetske Zajednice Jugoistočne Evrope, ➤ promociju proizvodnje električne i toplotne energije iz obnovljivih izvora i proizvodnje u efikasnoj kogeneraciji, ➤ upotrebu energije iz obnovljivih izvora u transportu radi potrošnje na domaćem tržištu i povećanje udjela u bruto finalnoj potrošnji energije, ➤ obezbjeđenje razvoja podsticajnih mehanizama, regulatornog okvira i tehničke infrastrukture za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju, ➤ stvaranje povoljnijeg ambijenta za domaće i strane investitore, ➤ povećanje sigurnosti snabdijevanja električnom energijom, kao i razvoj elektroenergetskog sektora u cjelini.

6.	Zakon o razvoju malih i srednjih preduzeća	Provođenjem i primjenom Zakona stvaraju se uslovi za održivi razvoj MSP, uz osiguranje saradnje između organa na republičkom i lokalnom nivou sa privrednim subjektima radi podizanja konkurentnosti MSP. Ovim zakonskim rješenjem malim i srednjim preduzećima data je ključna uloga u ekonomskom oporavku Republike Srpske u pravcu održivog rasta i razvoja MSP. Isto tako razrađen je institucionalni okvir koji ima konkretan zadatak i odgovornost kroz direktnu ulogu u razvoju MSP.
7.	Zakon o rudarstvu	NEMA POJAŠNJENJA
8.	Zakon o zanatsko – preduzetničkoj djelatnosti	Efekti primjene zakona: ➤ smanjen je broj dokumenata u procesu registracije sa 8 do 12 na samo 2, ➤ troškovi registracije su smanjeni sa prosječno 150 KM na 30 KM i ➤ smanjeno je vrijeme registracije sa 8 dana na 2 dana. Takođe, u toku su završne aktivnosti na uspostavljanju Centarlnog registra preduzetnika. Pokazatelji vezani za registraciju i poslovanje u formi u Republici Srpskoj obuhvaćeni su u godišnjem izvještaju u oblasti MSP koji se priprema svake godine za prethodnu godinu.
9.	Zakon o volontiranju	Zakon o volontiranju je omogućio masovnu mobilizaciju volontera tokom prirodnih katastrofa, što je rezultiralo osnivanjem Volonterskog servisa Republike Srpske i velikim brojem organizovanih volonterskih akcija za saniranje posljedica poplava 2014. godine. Pozitivni efekti se ogledaju kroz poboljšanje kvaliteta života, aktivnim uključivanjem građana u društvene procese i razvoj humanijeg i ravnopravnijeg demokratskog društva. Takođe, kroz građenje pozitivne vrijednosti, jačanje individualnog razvoja, doprinos kvalitetnijem obrazovanju i pripremi mladih za zapošljavanje, ali i obrazovanje odraslih da bi bili konkurentniji na tržištu rada i generalno doprinosi izgradnji socijalnog i ekonomskog kapitala.
10.	Zakon o ostvarivanju prava na starosnu penziju profesionalnih vojnih lica	NEMA POJAŠNJENJA
11.	Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske	Ovim zakonom omogućeno je ostvarivanje novih prava, odnosno ostvarenje većeg obima već postojećih prava u skladu sa mogućnostima koje su uslovljene cjelokupnim društveno-ekonomskim položajem RS. Zakon je obezbijedio: 1. Unapređenje položaja boraca kroz uvođenje mjesečnih primanja (mjesečnog boračkog dodatka), koji trenutno ostvaruje 58.999 korisnika; 2. Poboljšanje materijalnog položaja najtežih ratnih invalida (od prve do četvrte kategorije) kroz povećanje iznosa mjesečnih novčanih primanja (dodatak za njegu i pomoć i dopunsko materijalno obezbjeđenje), kojim je obuhvaćeno 4.705 korisnika; 3. Poboljšanje materijalnog položaja članova porodica poginulih boraca kroz povećanje iznosa mjesečnih novčanih primanja (porodična invalidnina) za 798 porodica; 4. Ostvarenje prava vojnih invalida i članova porodica poginulih boraca pod povoljnijim uslovima i korištenje prednosti utvrđenih zakonom; 5. Samozapošljavanje boraca i djece poginulih boraca kroz projekte zapošljavanja i samozapošljavanja koje provodi republički zavod za zapošljavanje 6. Poboljšanje uslova za ostvarivanje određenih prava utvrđenih Zakonom.
12.	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida	Kroz provođenje ovog zakona urađen je sistem podrške zapošljavanju ciljne teško zapošljive kategorije građana RS i dat je značajan doprinos povećanju ekonomske i socijalne bezbjednosti invalida. Putem fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalida, u toku 2014. godine pravo na povrat doprinosa ostvarilo je 719 poslodavaca koji zapošljavaju 1.021 lice sa invaliditetom, kojima je na ime povrata doprinosa isplaćeno 2.987.632,41 KM.
13.	Zakon o spomenicima i spomen-obilježjima oslobođilačkih ratova	NEMA POJAŠNJENJA
14.	Zakon o uslugama	Ovaj razlog je donešen s ciljem ukidanja prepreka razvoju uslužnih djelatnosti i potrebom da se unaprijedi postojeći pravni okvir kroz pojednostavljenje postupka i uslova za pokretanje i obavljanje uslužnih djelatnosti. Takođe, kroz upravno pojednostavljenje koje će omogućiti lagan i brz pristup informacijama posredstvom kontakt tačke koja je pozicionirana u Ministarstvu za ekonomske odnose i regionalnu saradnju. Istovremeno, donošenje ovog zakona doprinosi ispunjenju obaveza iz SSP-a (član 70), pri čemu treba imati u vidu da je u odredbi ovog člana određeno da će se usklađivanje u ranoj fazi fokusirati na osnovne elemente pravne tekovine koji se odnose na unutrašnje tržište, a među kojim propisi kojima je regulisano pitanje slobode i kvalitete usluga zauzimaju centralno mjesto.
15.	Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske	Zakonom o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine, uz novi Zakon o upravljanju otpadom, postignuto je efikasnije uspostavljanje sistema upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom koji će osigurati povrat ambalaže, ponovnom upotrebom ili reciklažom, prema propisanim ciljnim vrijednostima, kao i uvođenje naknada za

		ambalažili upakovan proizvod primjenom principa „zagađivač plaća“, koji će omogućiti podizanje smanjenja zagađenja i ulaganje u zaštitu životne sredine, što istovremeno predstavlja i preuzetu obavezu RS u procesu usklađivanja zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine sa zakonodavstvom EU. Ovim zakonom uspješno se obezbjeđuje finansijska podrška za ostvarivanje ciljeva i načela zaštite životne sredine i unaprijeđenje energetske efikasnosti.
16.	Zakon o grobljima i pogrebnoj djelatnosti	Ovim zakonom jasno se definiše način planiranja, definisanja objekata i sadržaja groblja, njihovog oblika i dimenzije, izgradnje i upravljanja grobljima, korištenje groblja i način sticanja prava nad grobnim mjestima te održavanje groblja, čime se uređuje stanje u ovoj oblasti te kreira pozitivna podloga za rješavanje predmetne materije, a u skladu sa istorijskim, vjerskim, običajima i drugim tradicijama ovog područja.
17.	Zakon o komunalnim djelatnostima	Ovim zakonom obezbjeđuje se proizvodnja i isporuka komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga koji su nezamjenjiv uslov života i rada fizičkih i pravnih lica i drugih subjekata, a za koje je jedinica lokalne samouprave dužna da obezbjedi kvalitet, obim, dostupnost i kontinuitet u skladu sa zakonskim obavezama i raspoloživim sredstvima.
18.	Zakon o privatizaciji državnih stanova	U pogledu značajnih efekata - primjenom propisa iz oblasti privatizacije stvaraju se uslovi da se licima koja su u skladu sa ranijim propisima stekla status nosioca stanarskog prava omoguću otkup stanova u državnoj svojini, kako bi se na pomenutim stanovima uspostavilo pravosvojevine i omogućilo adekvatno korištenje i raspolaganje ovim stanovima.
19.	Zakon o upravljanju otpadom	Zakonom o upravljanju otpadom učinjen je značajan iskorak u podizanju standarda očuvanja životne sredine, a posebno kroz razvoj sistema upravljanja ambalažnim otpadom, te detaljnije pravno regulisanje procedure izdavanja dozvola koje su neophodne pravnim subjektima u obavljanju djelatnosti upravljanja otpadom.
20.	Zakon o uređenju prostora i građenju	Zakon je od strane IF World Bank Group organizacije ocjenjen kao propis kojim se poboljšavaju uslovi poslovanja. Zakonom je smanjen broj i vrsta dokumenata prostornog uređenja; pojednostavljen postupak dobijanja licenci, pojednostavljena procedura izdavanja dozvola (kraćeni rokovi za izdavanje dozvola, preciziran i povećan broj objekata za koji nije potrebna građevinska dozvola, smanjenje broja koraka i potrebnih dokumenata, smanjenje troškova za izdavanje dozvola); precizno definisan obračun naknade za uređenje građevinskog zemljišta prema stvarnim troškovima utvrđenim dokumentom prostornog uređenja; jasno definisan iznos rente prema stepenu razvijenosti opštine, čime se podsticajno djeluje na ulaganja u nerazvijene i izrazito nerazvijene opštine; umanjeni troškovi rente za naknadu koju investitor plaća prilikom pretvaranja poljoprivrednog u građevinsko zemljište, čime je eliminisano plaćanje po dva osnova; produžen rok važenja građevinske dozvole sa dosadašnje jedne na 3 godine, što smanjuje obaveze investitora ali i rasterećuje i rad organa uprave koji izdaje dozvole; dodate odredbe koje na jednostavnijim principima uređuju i znatno pojednostavljaju legalizaciju bespravno izgrađenih objekata; odnosi između učesnika u građenju uređuju se ugovorom čime se stvaraju uslovi za jasno definisanje međusobnih prava i obaveza, a što obezbjeđuje veću pravnu sigurnost i adekvatnu zaštitu prava i interesa svih učesnika u građenju, ali se i obezbjeđuje naplata javnih prihoda na ugovorne radove; predviđeno osnivanje i rad Inženjerske komore u cilju formiranja strukovnog udruženja i strukovnih komora kao nevladinog sektora koji će biti značajan za unaprijeđenje struke i međunarodnu saradnju sa sličnim udruženjima i asocijacijama, ali i adekvatan partner Vlade RS za daljnji razvoj i unaprijeđenje oblasti građenja; dodate odredbe koje se odnose na energetske efikasnost zgrada čijom primjenom se stvaraju uslovi za stimulisanje korištenja energije iz obnovljivih izvora, smanjenje troškova ukupne energije i smanjenje uticaja objekata na životnu sredinu.
21.	Zakon o zaštiti prirode	Najveći efekti u pogledu primjene Zakona o zaštiti prirode ogledaju se u postizanju većeg stepena očuvanja životne sredine, odnosno biološke, geološke, pejzažne raznovrsnosti kao dijela životne sredine, a u cilju razvoja turizma, te naučnih, obrazovnih, duhovnih, kulturnih, turističkih, zdravstveno-rekreativnih i ostalih djelatnosti, a u skladu sa tradicionalnim načinom života i načela održivog razvoja.
22.	Zakon o zaštiti vazduha	Zakonom o zaštiti vazduha je postignut viši stepen zaštite životne sredine, kroz usklađivanje domaćih propisa sa propisima EU. Podzakonskim aktima su utvrđene granične vrijednosti emisija, odnosno najveće dozvoljeno ispuštanje zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora u toku datog perioda, a koji se odnose na ukupne čvrste čestice, čvrste neorganske čestice, neorganske gasovine, organske i kancerogene materije, kao i na zagađujuće materije iz određenih vrsta postrojenja, odnosno specifičnih industrijskih grana.
23.	Zakon o Agenciji za bankarstvo Republike Srpske	Ombudsman za bankarski sistem RS je unaprijedio i proširio saradnju sa davaocima finansijskih usluga, doprinio rješavanju spornih odnosa na najbrži i najefikasniji način, uticao na poboljšanje kvaliteta odnosa između korisnika i davalaca finansijskih usluga, kao i unaprijedio informatičko-tehničku podlogu u cilju dodatnog informisanja korisnika i davalaca finansijskih usluga. Ostvaren je veći stepen zaštite prava i interesa korisnika

		bankarskih usluga u pogledu veće informisanosti korisnika prilikom zaključivanja ugovora sa davaocima finansijskih usluga, izvještavanja korisnika i dr. Zaključno sa 31.12.2014. godine, Ombudsman je zaprimio ukupno 401 prigovor i 559 upita korisnika finansijskih usluga, te iste rješavao, davao odgovore, preporuke i mišljenja, kao i predlagao mjere za njihovo rješavanje i posredovao u mirnom rješavanju spornih odnosa između korisnika i davaoca finansijskih usluga. U proteklom periodu Ombudsman je aktivno sarađivao sa drugim relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama i postao član International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network), koji okuplja ombudsmane i druga tijela i strukture iz 40 zemalja.
24.	Zakon o Akcijskom fondu Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
25.	Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
26.	Zakon o doprinosima	Iz Ministarstva poručuju da se radi o zakonu na osnovu kojeg se plaćaju doprinosi u Republici Srpskoj, a da se iz tih doprinosa finansiraju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, dječije zaštite i osiguranja za vrijeme nezaposlenosti. S tim u vezi, osnovni efekat primjene ovog zakona je očuvanje socijalne sigurnosti građana u Republici Srpskoj, redovno ostvarivanje prava iz obaveznih osiguranja, kvalitet zdravstvene zaštite na zadovoljavajućem nivou, redovno usklađivanje koeficijenata za obračun penzija u Republici Srpskoj, te ostvarivanje prava iz oblasti osiguranja za vrijeme nezaposlenosti u punom obimu.
27.	Zakon o Fondu solidarnosti za obnovu Republike Srpske	Kao posljedica primjene ovog zakona građani Republike Srpske su ostvarili prioritetnu pomoć za sanaciju štete na stambenim objektima u veoma kratkom roku od poplave i na taj način obnovili svoje stambene objekte do dovođenja u funkciju za stanovanje.
28.	Zakon o Fondu za upravljanje nekretninama i potraživanjima u vlasništvu Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
29.	Zakon o igrama na sreću	Efekti zakona su uređenje oblasti igara na sreću, ukрупnjavanje priređivača igara na sreću, uvođenje koncesije za kazino igre na sreću, utvrđivanje novih oblika igara na sreću (internet, elektronske igre na sreću), te formiranje Republičke uprave za igre na sreću.
30.	Zakon o jedinstvenom registru računa poslovnih subjekata	Primjenom zakona uspostavljen je sistem za efikasniju prinudnu naplatu sa računa dužnika, tj. naplatu na osnovu sudskih rješenja i drugih izvršnih isprava, naloga za plaćanje zakonskih obaveza i javnih prihoda, naloga poverilaca u skladu sa instrumentima obezbjeđenja, dospjelih hartija od vrijednosti, mjenica i ostalih osnova za naplatu. Sve to značajno doprinosi bržoj naplati potraživanja, finansijskoj disciplini i zaštiti poverilaca, a ne dužnika. Primjenom Zakona o jedinstvenom registru računa poslovnih subjekata obezbijeđeno je kvalitetnije i ažurnije vođenje Registra, te zainteresovanim subjektima omogućen neposredan uvid u podatke o statusu računa poslovnih subjekata, tj. o blokadi i deblokadi njihovih računa, što je bitan pokazatelj kod zasnivanja poslovnih odnosa.
31.	Zakon o jedinstvenom sistemu za multilateralne kompenzacije i cesije	Sprovođenjem multilateralne kompenzacije i cesije poboljšaće se likvidnost privrede u Republici Srpskoj.
32.	Zakon o klasifikaciji djelatnosti Republike Srpske	Provođenje ovog zakona ne utiče direktno na razvoj, ekonomiju ili životni standard građana, ali to čini posrednim putem. Naime, ovaj zakon je bio važan korak i preduslov u procesu izmjene zakona i drugih propisa koji su predstavljali reformu u procesu registrovanja i razvrstavanja poslovnih subjekata u Republici Srpskoj, čiji je cilj bio da se omogući ubrzanje privrednih aktivnosti, smanjenje dotadašnjih formalnosti prilikom otpočinjanja obavljanja privredne djelatnosti. Osim što je Zakon uticao na pojednostavljenje postupka registracije, značajan rezultat primjene Zakona je smanjenje troškova prilikom registracije poslovnih subjekata, kao i ubrzan obrt kapitala.
33.	Zakon o komunalnim taksama	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE -
34.	Zakon o organizaciji i sprovođenju popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2013. godine u Republici Srpskoj	Cilj ovog zakona je da se na teritoriji Republike Srpske transparentno i efikasno urede organizacija, sprovođenje, način finansiranja, te prava, obaveze i odgovornosti učesnika u popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine, da bi se legalno, blagovremeno i kvalitetno izvršile sve potrebne aktivnosti u popisu, kao najkompleksnijoj statističkoj aktivnosti. Kao rezultat dosadašnjih popisnih aktivnosti u 2014. godini objavljeni su preliminarni rezultati popisa stanovništva, domaćinstava i

		objavljivanje konačnih rezultata popisa.
35.	Zakon o poreskom postupku Republike Srpske	Kao posljedica primjene ovog zakona, između ostalog, poboljšana je efikasnost poreskog postupka, povećano prijavljivanje poreza posebno elektronskim putem, ukinuto je rješenje za plaćanje prijavljenih obaveza čime je sa aspekta poreskog obveznika pojednostavljen postupak, a i smanjenja kamatna stopa sa 0,06% na 0,03% dnevno.
36.	Zakon o posebnom doprinosu za solidarnost	Kao posljedica primjene ovog zakona po principu solidarnosti iz ovih sredstava vršeno je finansiranje prioritetne pomoći za obnovu stambenih objekata u Republici Srpskoj pogođenih poplavama u 2014. godini.
37.	Zakon o trezoru	Ombudsman za bankarski sistem RS je unaprijedio i proširio saradnju sa davaocima finansijskih usluga, doprinio rješavanju spornih odnosa na najbrži i najefikasniji način, uticao na poboljšanje kvaliteta odnosa između korisnika i davalaca finansijskih usluga, kao i unaprijedio informatičko-tehničku podlogu u cilju dodatnog informisanja korisnika i davalaca finansijskih usluga. Ostvaren je veći stepen zaštite prava i interesa korisnika bankarskih usluga u pogledu veće informisanosti korisnika prilikom zaključivanja ugovora sa davaocima finansijskih usluga, izvještavanja korisnika i dr. Zaključno sa 31.12.2014. godine, Ombudsman je zaprimio ukupno 401 prigovor i 559 upita korisnika finansijskih usluga, te iste rješavao, davao odgovore, preporuke i mišljenja, kao i predlagao mjere za njihovo rješavanje i posredovao u mirnom rješavanju spornih odnosa između korisnika i davaoca finansijskih usluga. U proteklom periodu Ombudsman je aktivno sarađivao sa drugim relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama i postao član International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network), koji okuplja ombudsmane i druga tijela i strukture iz 40 zemalja.
38.	Zakon o unutrašnjem dugu Republike Srpske	Zakon o unutrašnjem dugu Republike Srpske – bavi se izmirenjem duga nastalog u periodu ratnih dejstava i poslije sve do 31.12.2002. godine, i uređuje način otplate tih obaveza, a vodeći računa o budžetskim sredstvima kako ne bi bilo ugroženo finansiranje osnovnih funkcionalnih područja Republike Srpske, npr. bezbjednost, obrazovanje i sl.
39.	Zakon o unutrašnjem platnom prometu	Primjenom zakona uspostavljen je sistem za efikasniju prinudnu naplatu sa računa dužnika, tj. naplatu na osnovu sudskih rješenja i drugih izvršnih isprava, naloga za plaćanje zakonskih obaveza i javnih prihoda, naloga povjerilaca u skladu sa instrumentima obezbjeđenja, dospjelih hartija od vrijednosti, mjenica i ostalih osnova za naplatu. Navedeno značajno doprinosi bržoj naplati potraživanja, finansijskoj disciplini i zaštiti povjerilaca, a ne dužnika. Primjenom novog Zakona o jedinstvenom registru računa poslovnih subjekata obezbijeđeno je kvalitetnije i ažurnije vođenje Registra, te zainteresovanim subjektima omogućen neposredan uvid u podatke o statusu računa poslovnih subjekata, tj. o blokadi i deblokadi njihovih računa, što je bitan pokazatelj kod zasnivanja poslovnih odnosa.
40.	Zakon o uslovima i postupku verifikacije opštih obaveza Republike Srpske	Zakon o o uslovima i postupku verifikacije opštih obaveza Republike Srpske – bavi se postupkom verifikacije, dakle, nema efekte na razvoj i ekonomiju RS, niti unaprijeđenje životnog standarda građana.
41.	Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
42.	Zakon o platama i naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
43.	Zakon o platama zaposlenih u institucijama pravosuđa RS	Po prvi put, plate za zaposlene u institucijama pravosuđa Republike Srpske objedinjene su na jednom mjestu što je onemogućilo zloupotrebu isplata po bilo kom osnovu.
44.	Zakon o sudovima Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
45.	Zakon o Sudskoj policiji Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
46.	Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE
47.	Zakon o platama zaposlenih u oblasti prosvjete i kulture RS	Zakon o platama ima za cilj stvaranje boljih materijalnih uslova i podizanje standarda zaposlenih u ustanovama prosvjete i kulture.
48.	Zakon o učeničkom standardu	Učenički standard ima za cilj stvaranje materijalnih, kulturnih, socijalnih, zdravstvenih i drugih uslova kojima se podstiče obrazovanje i društvena uključenost u svestrani razvoj ličnosti učenika.
49.	Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i	S obzirom na djelokrug rada MUP-a većina zakona koji su usvojeni na prijedlog ovog ministarstva nemaju direktan uticaj na razvoj i ekonomiju RS i na životni standard građana.



EFEKTI ZAKONA

NEPOZNANICA U BiH



	u Republici Srpskoj	kvaliteta života svih građana. Ovim Zakonom, kao i njegovim dopunama usvojenim 2014. godine, oblast zaštite potrošača je u velikoj mjeri usaglašena sa propisima Evropske Unije i smjernicama Ujedinjenih nacija. Ovim Zakonom su, pored prava potrošača, uređena pitanja obaveza trgovaca prema potrošačima. Efekti primjene zakona su pozitivni i za građane i za privredu. Efekti i problemi u primjeni Zakona, najbolje se odražavaju kroz izvještaje o radu kontrolnih organa, kao i u neposrednoj komunikaciji sa udruženjima za zaštitu potrošača.
63.	Zakona o predmetima od plemenitih metala u Federaciji BiH	NIJE DIREKTNO ODGOVORENO NA PITANJE, UZ NAPOMENU DA POSTOJE PROBLEMI U IMPLEMENTACIJI
64.	Zakon o korištenju obnovljivih izvora energije i energiji kogeneracije FBiH	Efekti od ovog zakona su višestruki: ➤ raznolikost i struktura korišćenja primarnih izvora energije; ➤ efekti promocije OIE; ➤ mogućnost otvaranja novih radnih mjesta;
65.	Zakon o naftnim derivatima u Federaciji Bosne i Hercegovine	Implementacijom Zakona omogućava se sigurno i kvalitetno snabdijevanje tržišta naftnim derivatima, kao osnova za razvoj privrednih djelatnosti i slično.
66.	Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH	Efekti će posebno biti vidljivi u: ➤ povećanju obima domaćih i stranih investicija u elektroenergetskom sektoru; ➤ nivou izgradnje novih proizvodnih kapaciteta;
67.	Zakon o istraživanju i eksploataciji nafte i plina u Federaciji BiH	S obzirom da nije zaključen ugovor o koncesiji, nije ni započeta u punom kapacitetu realizacija istraživanja i eksploatacije ugljikovodika na području Federacije BiH. Iz Ministarstva upućuju na sljedeće očekivane efekte: ➤ obezbjeđenje vlastitih energenata (nafta i plin), čime se sa već postojećom proizvodnjom električne energije i uglja postiže potpuna energetska samostalnost; ➤ eliminisanjem uvoza nafte i plina značajno se doprinosi smanjenju platnog deficita sa inostranstvom; ➤ naknadama za koncesiju povećavaju se prihodi i stabilizira se Budžet; ➤ postiže se novo zapošljavanje radnika, čime se poboljšava standard građana, a domaće firme dobivaju priliku za poslovanje sa najprestižnijim svjetskim kompanijama proizvođačima nafte i plina.
68.	Zakon o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u F BiH	Kao najvažniji efekat provođenja Zakona o finansijskoj konsolidaciji privrednih društava u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 52/14), Federalnom ministarstvo energije, rudarstva i industrije izdvaja održavanje likvidnosti privrednih društava.
69.	Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine	Imajući u vidu da je Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine u primjeni godinu dana, isuviše je rano govoriti o efektima koji se tiču razvoja i ekonomije u Federaciji BiH. Postoje očekivanja da će doći do jačanje koordinacije fiskalnih politika u Federaciji BiH, unaprijeđenja fiskalne odgovornosti i povećanje finansijske discipline, bolje regulative, odnosno unaprijeđenja propisa, jačanja nadzora Vlade Federacije BiH nad nižim nivoima vlasti i poboljšanja fiskalnog izvještavanja.
70.	Zakon o naplati i djelimičnom otpisu dugovanja sportskim kolektivima u F BiH	Usvajanjem ovog Zakona omogućena je egzistencija sportskih klubova i dobijanje licenci za nastup na međunarodnim takmičenjima, što nema direktnog uticaja na razvoj i ekonomiju Federacije BiH.
71.	Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
72.	Zakon o stvarnim pravima F BiH	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
73.	Zakon o naslijeđivanju u F BiH	Iz Ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima.
74.	Zakon o volontiranju FBiH	Zakonom su date mogućnosti sticanja radnog i životnog iskustva mladih ljudi u različitim oblastima društvenog života.
75.	Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji F BiH	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
76.	Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
77.	Zakon o Gradu Bihać	Po ovom pitanju nema relevantnih pokazatelja (odgovor iz Ministarstva)
78.	Zakon o Gradu Zenica	Po ovom pitanju nema relevantnih pokazatelja (odgovor iz Ministarstva)

79.	Zakon o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji Bosne i Hercegovine	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
80.	Zakona o prekršajima Federacije BiH	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
81.	Zakon o postupku prijenosa prava vlasništva na nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, gradova i općina na nastradalim područjima	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
82.	Zakon o osnivanju Federalnog fonda za pomoć nastradalim područjima od prirodne nesreće na teritoriji FBiH (NOVI ZAKON)	Iz Federalnog ministarstva pravde smatraju preuranjenim davati ocjenu o efektima koje zakon ostvaruje, a posebno obzirom na činjenicu da je relativno kratak period od dana početka primjene nedovoljan za davanje stručne analize o efektima (ovo pojašnjenje je više puta ponovljeno u dopisu Ministarstva).
83.	Zakon o finansiranju pomoć	

	ishodovanje raznih saglasnosti, pretvorbu zemljišta u građevinsko i slično.
Zakon o financiranju političkih stranaka ⁷¹ u BiH	
Zakon o odgovornosti za nuklearnu štetu BiH	
Zakon o carinskoj tarifi BiH	
Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini ⁷²	
Zakon o javnim nabavama BiH	
Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine ⁷⁴	



Ova Analiza je omogućena uz podršku američkog naroda putem Agencije SAD za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj je isključiva odgovornost Centara civilnih inicijativa i ne odražava stavove USAID - a ili Vlade SAD - a.