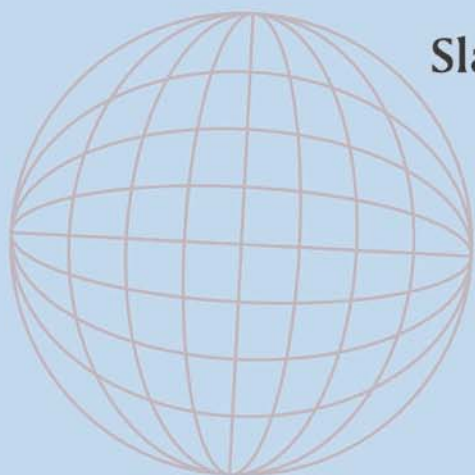


KAKO UNAPRIJEDITI ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI I BOSNI I HERCEGOVINI

NA PUTU OD PRIJEDLOGA ZAKONA DO
NJEGOVOG USVAJANJA U PARLAMENTU

Urednik
Slavica Penev



Investment Compact
for South East Europe



EKONOMSKI INSTITUT
ECONOMICS INSTITUTE

**KAKO UNAPRIJEDITI
ZAKONODAVNI PROCES U
SRBIJI I
BOSNI I HERCEGOVINI**

**NA PUTU OD PRIJEDLOGA ZAKONA
DO NJEGOVOG USVAJANJA U PARLAMENTU**

KAKO UNAPRIJEDITI ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI I BOSNI I HERCEGOVINI

NA PUTU OD PRIJEDLOGA ZAKONA DO
NJEGOVOG USVAJANJA U PARLAMENTU

Urednik
Slavica Penev

Izdavači
Investment Compact for South East Europe i Ekonomski institut, Beograd

Za izdavače
Rainer Geiger, OECD Co-chair, SEE Investment Compact i
Dobrosav Milovanović, Direktor, Ekonomski institut, Beograd

Recenzenti
Peter Sanfey
Dragoljub Kavran

Tehnički urednik
Jelena Lazić

Kompjuterska obrada
ALTO

Štampa
DIS public d.o.o.

Tiraž
300 primeraka

ISBN 86-7329-059-7

CIP - Katalogizacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, Beograd

340.134(497.11)(082)
340.134(497.6)(082)

Kako unaprijediti zakonodavni proces u Srbiji i Bosni i Hercegovini :
na putu od prijedloga zakona do njegovog usvajanja u parlamentu /
urednik Slavica Penev. - Beograd : Investment Compact for South East Europe :
Ekonomski institut, 2006 (Beograd : DIS Public). - 146 str. : graf. prikazi ; 24 cm

Tiraž 300. - Str. 5-6: Predgovor / Rainer Geiger, Dobrosav Milovanović. -
Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 145-146.

ISBN 86-7329-059-7

1. Пeneв, Славица

a) Законодавни поступак - Србија - Зборници

б) Законодавни поступак - Босна и Херцеговина - Зборници

COBISS.SR-ID 129262348

©Investment Compact for South East Europe i Ekonomski institut, Beograd, 2006
Sva prava zadržana. Ni jedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan na bilo koji
način bez prethodne saglasnosti izdavača.

KAKO UNAPRIJEDITI ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI I BOSNI I HERCEGOVINI

NA PUTU OD PRIJEDLOGA ZAKONA
DO NJEGOVOG USVAJANJA U PARLAMENTU

Urednik
Slavica Penev



PREDGOVOR

Reforma zakonodavstva je jedan od važnih preduslova za stvaranje povoljnog investicionog ambijenta u zemljama jugoistočne Evrope. Zemlje ovog regiona imaju znatno nepovoljnije propise i investicioni ambijent u poređenju sa zemljama centralne Evrope koje su nedavno postale članice Evropske unije. Zastoj u sprovođenju zakonodavnih reformi potrebnih za promovisanje tržišne ekonomije, rezultirao bi smanjenjem obima investicija i inovacija, povećanim rizikom pojave korupcije u javnom i privatnom sektoru, kao i smanjenjem zaposlenosti i prihoda.

Struktura vladinih institucija u zemljama jugoistočne Evrope je složena, a njihova ovlašćenja i odgovornosti su često nejasno definisane, međusobno se preklapaju i kontradiktorne su. U nekoliko narednih godina, doći će do intenziviranja zakonodavne aktivnosti u zemljama jugoistočne Evrope u cilju njenog usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije, kao i zbog potrebe završetka započetog procesa reformi. Zbog toga je važno poboljšati kvalitet zakonodavnog procesa boljim upravljanjem prijedlozima novih zakona izrađenim u različitim dijelovima državne uprave.

U tom smislu je neophodno identifikovati i analizirati postojeće zakonodavne procese i njihove osnovne nedostatke u zemljama jugoistočne Evrope, i predložiti rješenja za njihovo poboljšanje.

Zbog toga je koncipiran projekat pod nazivom: *Kako unaprijediti zakonodavni proces u Srbiji i Bosni i Hercegovini? – Na putu od prijedloga zakona do njegovog usvajanja u Parlamentu* – sa namjerom da prikaže neophodne korake u cilju podizanja kvaliteta i primjeni zakonske regulative. On je bio koncipiran kao pilot projekat regiona jugoistočne Evrope, koji bi mogao biti integrisan u monitoring proces OECD-ovog Investicionog sporazuma.

Ideja za izradu ovog projekta je nastala na regionalnoj parlamentarnoj konferenciji “Uloga parlamenata u ekonomskoj politici, institucionalnim i pravnim reformama u zemljama jugoistočne Evrope“, održanoj u Dubrovniku 2004. godine u organizaciji Fondacije Friedrich Ebert, u saradnji sa OECD-om i Paktom za stabilnost jugoistočne Evrope/ Investicionim sporazumom za Jugoistočnu Evropu.

Prva verzija ovog projekta je predstavljena na konferenciji održanoj u Beogradu 13. oktobra 2005. godine, u ko-organizaciji Ekonomskog

instituta i OECD-ovog Investicionog sporazuma, i na konferenciji održanoj u Sarajevu 8. novembra 2005. godine u ko-organizaciji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i OECD-ovog Investicionog sporazuma. Na ovim konferencijama su učestvovali članovi parlamenata iz Srbije i iz Bosne i Hercegovine, sekretari parlamentarnih odbora, članovi vlada i eksperti. Zaključci i preporuke sa ove dvije konferencije su uključeni u finalnu verziju ovog projekta. Cilj objavljivanja ovog projekta je promovisanje važnosti parlamentarnog procesa u Srbiji i Bosni i Hercegovini, i prenošenje „naučenih lekcija” iz projekta na širu javnost cijelog regiona jugoistočne Evrope.



Rainer Geiger
Kopredsjednik OECD-ovog
Investicionog sporazuma



Dobrosav Milovanović
Direktor
Ekonomski institut

Ova studija je zajednički projekat OECD-ovog Investicionog sporazuma za jugoistočnu Evropu i Ekonomskog instituta iz Beograda. Projekat su zajedno koncipirali Rainer Geiger (kopredsjedavajući OECD-ovog Investicionog sporazuma) i Slavica Penev (Ekonomski institut, Beograd). Istraživanje su realizovali Slavica Penev kao rukovodilac tima, i Fikret Čaušević (Ekonomski institut, Sarajevo), Andreja Marušić (Savjet za regulatornu reformu i ekonomski sistem u Vladi Srbije), Dobrosav Milovanović (Ekonomski institut, Beograd), Milan Kovač (Ekonomski institut, Beograd), Dragana Petraković (Ekonomski institut, Beograd) i Miljan Pavlović (Ekonomski institut, Beograd), kao članovi tima.

U projekat su uključene sugestije i prijedlozi učesnika konferencija održanih u Beogradu i Sarajevu. Posebno se zahvaljujemo Mirjani Radaković (pomoćnik generalnog sekretara Narodne skupštine Srbije) i Berizu Belkiću (predsjedavajući Kluba poslanika Stranke za Bosnu i Hercegovinu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine) na njihovim doprinosima tokom ove dvije konferencije.

Recenzenti studije su Peter Sanfey (vodeći ekonomista u Evropskoj banci za obnovu i razvoj, London) i Dragoljub Kavran (profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu), a urednik publikacije je Slavica Penev.

SADRŽAJ

SAŽETAK	13
UVOD	25
I dio ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI	27
POGLAVLJE 1. USVAJANJE NOVIH I IZMJENA POSTOJEĆIH ZAKONA	31
<i>Slavica Penev, Andreja Marušić</i>	
1.1. Ko ima pravo predlaganja novih zakona i izmjene postojećih zakona?	33
1.2. Ko izrađuje zakone?.....	34
1.3. Procedura za usvajanje zakona.....	37
1.4. Da li je harmonizacija sa propisima Evropske unije obavezna?	40
POGLAVLJE 2. REGULATORNA REFORMA I PRIMJENA ANALIZE EFEKATA PROPISA (RIA).....	43
<i>Andreja Marušić, Dobrosav Milovanović, Slavica Penev</i>	
2.1. Potreba za deregulacijom i regulatornom reformom	45
2.2. Analiza efekata propisa (RIA).....	50
2.3. Kontrola kvaliteta i koordinacija RIA-e - da li postoje eksplicitni standardi kvaliteta regulative?	55
2.4. Da li postoji sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti?	59
2.5. Javna rasprava i transparentnost	60
2.6. Uloga grupa za lobiranje	62
2.7. Usvajanje strategije o ciljevima regulatorne reforme i vrijednostima koje su zaštićene putem primjene RIA-e	65
POGLAVLJE 3. PRIMJENA ZAKONA.....	67
<i>Slavica Penev, Andreja Marušić, Milan Kovač</i>	
3.1. Uloga Skupštine u primjeni zakona i podzakonskih akata....	69
3.2. Primjeri izmjena propisa u cilju rješavanja problema nastalih u njihovoj primjeni	71
3.3. Visok nivo administrativne diskrecije kao posljedica nejasnih ili neusklađenih zakona	74

POGLAVLJE 4. RESURSI KOJIMA NARODNA SKUPŠTINA RASPOLAŽE ZA POTREBE IZRADE I NADZORA PRIMJENE ZAKONA.....	79
<i>Andreja Marušić, Dragana Petraković, Miljan Pavlović</i>	
4.1. Raspoloživi resursi za izradu zakona	81
4.2. Istraživački kadrovi Narodne skupštine	81
4.3. Kontrola kvaliteta i usklađenosti propisa.....	81
POGLAVLJE 5. REGIONALNA SARADNJA U PROCESU DONOŠENJA PROPISA	83
<i>Slavica Penev</i>	
5.1. Parlamenti u zemljama jugoistočne Evrope	85
5.2. Saradnja parlamentarnih odbora.....	87
5.3. Saradnja sa novim i starim zemljama članicama Evropske unije i upotreba najboljih primera iz prakse.....	88
5.4. Iskustva zemalja jugoistočne Evrope.....	89
II dio ZAKONODAVNI PROCES U BOSNI I HERCEGOVINI	91
POGLAVLJE 6. OVLAŠTI I ODGOVORNOSTI ADMINISTRATIVNIH NIVOVA U BOSNI I HERCEGOVINI	97
<i>Fikret Čaušević</i>	
6.1. Odgovornosti državnih institucija Bosne i Hercegovine.....	99
6.2. Nadležnosti institucija vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine	99
6.3. Struktura vlasti u Republici Srpskoj	101
6.4. Ovlašti i struktura uprave u Distriktu Brčko.....	102
POGLAVLJE 7. USVAJANJE NOVIH ZAKONA I PROMJENA POSTOJEĆE ZAKONSKE REGULATIVE.....	103
<i>Fikret Čaušević, Slavica Penev</i>	
7.1. Predlaganje zakona i izmjena postojećeg legislativnog okvira.....	105
7.2. Izrada zakona	107
7.3. Postupak donošenja zakona u Bosni i Hercegovini.....	111
7.4. Da li je obavezno usklađivanje zakona sa propisima Evropske unije? ¹⁶	118

POGLAVLJE 8. REGULATORNE REFORME I PRIMJENA ANALIZE EFEKATA PROPISA (RIA).....	121
<i>Fikret Čaušević, Andreja Marušić</i>	
8.1. Da li je analiza efekata propisa (RIA) obavezna?.....	123
8.2. Kontrola kvaliteta i koordinacija – postoje li eksplicitni standardi kvaliteta zakonske regulative?.....	123
8.3. Usvajanje strategije i ciljeva regulatorne reforme.....	125
8.4. Javne konsultacije i transparentnost.....	126
8.5. Uloga grupa za lobiranje	126
8.6. Postoji li sistem planiranja regulatornih reformi?	128
8.7. Potrebe za deregulacijom	129
 POGLAVLJE 9. PRIMJENA ZAKONA.....	131
<i>Fikret Čaušević</i>	
9.1. Uključenost parlamenata u primjenu zakona.....	133
9.2. Primjeri promjena zakona u kojima su postojali problemi sa primjenom	134
9.3. Specifični problemi primjene zakona u Bosni i Hercegovini	136
 POGLAVLJE 10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	137
<i>Slavica Penev, Fikret Čaušević, Andreja Marušić</i>	
10.1. Zaključci i preporuke – Srbija	139
10.2. Zaključci i preporuke – Bosna i Hercegovina	141
10.3. Zaključci i preporuke – Regionalna saradnja.....	143
 LITERATURA.....	145

BOKSEVI

Boks 2.1.	Šta su to regulacija i regulatorna reforma?.....	45
Boks 2.2.	OECD-ovi principi dobre regulacije.....	47
Boks 2.3.	Mehanizmi deregulacije korišćeni za reformu regulatornog sistema u Mađarskoj.....	49
Boks 2.4.	Lista preporuka OECD-a za donošenje regulatornih odluka.....	50
Boks 2.5.	Dobra praksa u kreiranju i primjeni sistema RIA-e.....	54
Boks 2.6.	Ciljevi RIA-e.....	54
Boks 2.7.	Primjena analize efekata propisa (RIA-e) u Poljskoj.....	55
Boks 2.8.	Primjena analize regulatornih efekata (RIA) u Mađarskoj.....	57
Boks 2.9.	Sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti u Mađarskoj.....	59
Boks 2.10.	Javna rasprava u Sloveniji.....	60
Boks 3.1.	Izdavanje poreskog identifikacionog broja u postupku registracije privrednih subjekata.....	74
Boks 3.2.	Međunarodni prevoz robe u drumskom saobraćaju.....	76
Boks 4.1.	Istraživački timovi Parlamenta u Sloveniji.....	81
Boks 5.1.	Regionalni parlamentarni programi.....	86
Boks 5.2.	Osnovni ciljevi Pakta stabilnosti i ostvareni rezultati u 2005. godini.....	88

SLIKE

Slika 1.1.	Procedura usvajanja zakona u Vladi.....	39
Slika 7.1.	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine – Procedura usvajanja zakona –.....	111
Slika 7.2.	Parlament Federacije Bosne i Hercegovine – Zakonodavna procedura –.....	114
Slika 7.3.	Narodna skupština Republike Srpske – Zakonodavna procedura –.....	116

SAŽETAK

Pravni sistemi Republike Srbije i Bosne i Hercegovine imaju značajnih sličnosti obzirom da je riječ o kontinentalnim pravnim sistemima zasnovanim na njemačkoj i francuskoj pravnoj tradiciji. Takođe, ova dva pravna sistema su utemeljena na osnovu višedecenijske zakonodavne aktivnosti i prakse bivše Jugoslavije.

Zakonodavni proces u Srbiji, do demokratskih promjena 2000. godine, karakterisalo je izrazito pogoršanje vladavine prava i funkcionisanja institucija. Poslije demokratskih promjena odlučnost da se nastavi sa procesom tranzicije u cilju stvaranja tržišne privrede i želja za integrisanjem u evropsko tržište su rezultirali potrebom harmonizacije pravnog sistema Srbije sa sistemom Evropske unije i globalnim savremenim tendencijama.

U Srbiji pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju Vlada, svaki narodni poslanik, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 15.000 birača.

Kada zakon predlaže Vlada ovlašćenje da iniciraju i predlažu izmjene postojećih i usvajanje novih zakona, drugih propisa i opštih akata imaju predsjednik Vlade, potpredsjednik Vlade, član Vlade i stalno radno tijelo Vlade.

Zakon može da izradi: Vlada (preko ovlašćenog ministarstva), drugi upravni organ (sekretarijat, agencija, Poreska uprava, Narodna banka Srbije itd.) ili drugi ovlašćeni predlagač zakona (svaki narodni poslanik, skupština autonomne pokrajine, ili najmanje 15.000 birača).

Iako ne postoji potpuna obaveza usklađivanja sa propisima EU, predlagač je dužan da uz nacrt zakona podnese Izjavu o usklađenosti nacrta zakona sa propisima Evropske unije.

U pripremi nacrta zakona, drugog propisa i opšteg akta i prijedloga akta koji donosi Vlada, obrađivač obavezno pribavlja mišljenja drugih ministarstava i posebnih organizacija kad materija koja se uređuje zadire u njihov djelokrug ili je od interesa za njih.

Uz nacrt zakona je potrebno podnijeti i obrazloženje, koje između ostalog sadrži ustavno-pravni osnov, razloge za donošenje zakona, objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rješenja, kao i analizu efekata zakona.

Iako ne postoji potpuna obaveza usklađivanja sa propisima Evropske unije, predlagač je dužan da uz nacrt zakona podnese Izjavu o usklađenosti nacrta zakona sa propisima Evropske unije.

U Izjavi o usklađenosti, obrađivač navodi relevantan pravni akt Evropske unije, nivo usklađenosti nacrta zakona sa takvim izvorima, ako usklađenost nije potpuna, razloge za to i okvir i rokove u kojima će usklađenost biti postignuta.

Zakonodavne aktivnosti u Srbiji se sprovode u veoma složenom okruženju zemlje u tranziciji na putu ka stvaranju tržišne privrede. Zbog toga, regulatorna reforma predstavlja jedan od reformskih prioriteta Srbije, imajući u vidu postojanje ozbiljnih problema u regulatornom okruženju. To su, prije svega, sljedeći problemi: odsustvo neophodne regulative u pojedinim oblastima; pretjerana regulacija u nekim drugim oblastima; brza izrada i usvajanje propisa bez analize efekata propisa; kao i nedovoljni kapaciteti ministarstava za sprovođenje analize efekata propisa. Navedeni problemi stvaraju pravnu nesigurnost i povećavaju rizik poslovanja u Srbiji, što nepovoljno djeluje na investicije.

Obaveza sprovođenja analize efekata zakona (RIA) je uvedena u zakonodavni proces izmjenama Poslovnika Vlade u oktobru 2004. godine. Obradivač je dužan da u okviru obrazloženja nacrta svakog novog zakona ili drugog propisa izvrši analizu efekata propisa po upitniku koji je sastavljen u skladu sa preporukama OECD-a za primenu RIA-e.

U Srbiji još uvijek ne postoji sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti, ali postoje neke njegove polazne osnove, imajući u vidu da Vlada Republike Srbije zahtijeva od ministara da Vladi dostave program nacrta zakona čije usvajanje planiraju da predlože tokom naredne godine. Kako se taj plan ne objavljuje, on nije dostupan svim zainteresovanim stranama.

Javna rasprava u Srbiji nije bila obavezna sve do usvajanja izmjena Poslovnika Vlade oktobra 2004. godine. Na osnovu tih izmjena javna rasprava je postala obavezna u slučajevima kada se priprema zakon kojim se bitno mijenja pravni režim u jednoj oblasti ili koji uređuje pitanja koja posebno zanimaju javnost. Obradivač takođe može da sprovede javnu raspravu i u slučajevima kada smatra da je to potrebno.

U postupku pripreme zakona kojim se bitno mijenja pravni režim u jednoj oblasti ili koji uređuje pitanja koja posebno zanimaju javnost,

obrađivač je dužan da prethodno sprovede javnu raspravu, a može je sprovesti i u ostalim slučajevima kada smatra da je to potrebno.

Izmjenama Poslovnika propisana je obaveza sprovođenja javne rasprave i u postupku pripreme zakona kojima se bitno mijenja pravni režim u jednoj oblasti, ili koji uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. U ostalim slučajevima javna rasprava nije obavezna, ali se može održati ukoliko predlagač zakona smatra da je to potrebno.

U Srbiji još uvijek nije institucionalizovan rad grupa za lobiranje, ali je neformalna praksa lobiranja, sa ciljem uticaja na vladajuće strukture i zakone, bila često prisutna kroz aktivnosti sindikata, političkih stranaka, udruženja preduzetnika, tajkuna – „uspješnih biznismena“ itd.

Uključenost Narodne skupštine u primjenu zakona i podzakonskih akata se odvija kroz rad odbora. Agencije koje primjenjuju zakone (Agencija za privatizaciju, Agencija za privredne registre, SIEPA, Agencija za razvoj MSPiP itd.) podnose Narodnoj skupštini preko Vlade redovne izvještaje o svojim aktivnostima.

Narodna skupština nema poseban sektor za istraživačke aktivnosti u okviru svoje organizacione strukture. Međutim, svaka poslanička grupa ima savjetnika koji pruža pomoć u pripremi amandmana na predložene zakone i time doprinose kvalitetu rada tih tijela. Određeni broj eksperata stalno zaposlenih u Narodnoj skupštini su sekretari odbora i drugih radnih tijela Narodne skupštine.

Institucije koje se bave kontrolom usklađenosti propisa su Sekretarijat za zakonodavstvo na nivou Vlade i Zakonodavni odbor na nivou Narodne skupštine, dok se kontrolom kvaliteta propisa bave Savjet za regulatornu reformu i vladina Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji.

U skladu sa nalazima Projekta, **najvažniji zaključci i preporuke za Srbiju** su:

- a) Vlada Srbije bi trebalo da usvoji Strategiju regulatorne reforme koja bi obuhvatala sljedeće mjere za unapređenje pravnog ambijenta i zakonodavnog procesa:
 - uspostavljanje sistema planiranja zakonodavnih aktivnosti za nove zakone i propise,
 - uspostavljanje eksplicitnih standarda za kvalitet regulative,
 - efikasnu primjenu Analize efekata propisa (RIA),
 - unaprjeđenje kvaliteta javne rasprave i transparentnosti.

- b) Savet za regulatornu reformu bi trebalo da se transformiše u stalno tijelo Vlade,
- c) trebalo bi ojačati kapacitete ministarstava za sprovođenje RIA-e,
- d) potrebno je ojačati kapacitete Narodne skupštine, da bi se obezbijedilo poboljšanje kontrole kvaliteta i koherentnosti zakona,
- e) bilo bi potrebno poboljšati primjenu zakona.

Zakonodavni proces u **Bosni i Hercegovini (BiH)** je određen institucionalnom i administrativnom strukturom. BiH se sastoji od državnog i entitetskog nivoa vlasti (Federacija BiH – FBiH i Republika Srpska – RS), a u FBiH postoji i treći, kantonalni nivo vlasti sa zakonodavnim i izvršnim ovlaštenjima.

Država Bosna i Hercegovina je državni nivo vlasti, zajednički za sve njene administrativne jedinice. Parlamentarna skupština BiH, kojoj je na državnom nivou dodijeljena zakonodavna vlast, ima dva doma – Predstavnički dom i Dom naroda. Izvršnu vlast čine Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH.

Procedura predlaganja i usvajanja zakona na državnom nivou propisana je Poslovníkom o radu oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Inicijativu za donošenje novog zakona mogu pokrenuti članovi Parlamentarne skupštine, članovi Predsjedništva BiH, ministri Vijeća ministara BiH, oba doma Parlamentarne skupštine i komisije oba doma Parlamentarne skupštine. Nakon prihvatanja *inicijative* za donošenje novog zakona slijede faze izrade nacrtu zakona, diskusije o nacrtu, predlaganja amandmana i pripreme konačnog teksta zakona. Zakon se smatra usvojenim kada oba doma Parlamentarne skupštine usaglase i usvoje identičan tekst novog zakona.

Entitet Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) čine tri nivoa vlasti: federalni, kantonalni (deset kantona sa zakonodavnom i izvršnom vlasti) i opštinski (lokalna samouprava). Izvršnu vlast čine Vlada FBiH, predsjednik i dva potpredsjednika FBiH. Zakonodavnu vlast ima Parlament FBiH.

Procedura predlaganja i usvajanja novog zakona u **FBiH** je skoro identična proceduri na državnom nivou. Parlament FBiH je dvodomni i čine ga Predstavnički dom i Dom naroda. Ovlaštenje za pokretanje inicijative za izradu nacrtu i donošenje novog zakona imaju kantonalne skupštine, gradska i opštinska vijeća, preduzeća, privredne komore,

ostala udruženja, političke organizacije i građani. Nakon prihvatanja inicijative za donošenje novog zakona slijedi priprema nacrtu zakona, diskusija o nacrtu zakona, predlaganje amandmana i odlučivanje o njima, te priprema konačnog teksta zakona. Zakon se smatra usvojenim kada je identičan tekst zakona usvojen u oba doma Parlamenta.

U entitetu **Republici Srpskoj (RS)** zakonodavnu vlast ima Narodna skupština RS, dok izvršnu vlast imaju Vlada RS i Predsjednik RS.

Procedura donošenja zakona započinje iniciranjem usvajanja novog zakona. Inicijativu za donošenje novog zakona mogu pokrenuti skupštine opština, preduzeća, ostale organizacije, političke organizacije, udruženja građana i građani kao pojedinci. Ovlaštenja za izradu nacrtu zakona imaju ministarstva Vlade RS, predsjednik RS, grupa od najmanje 3000 birača, kao i državne agencije koje imaju ovlasti za provođenje specifičnih aspekata ekonomske i ostalih politika. Za razliku od Parlamentarne skupštine BiH i Parlamenta FBiH, Narodna skupština RS nije dvodomna, pa se zakon smatra usvojenim kada su završene faze rasprave u načelu i u pojedinostima, te kada je završena procedura glasanja o predloženim amandmanima.

Brčko Distrikt (BD) je ustanovljen 2000. godine na osnovu odluke Međunarodne arbitražne komisije o statusu ovog dijela BiH.

Prijedloge amandmana na zakone mogu podnijeti specijalizirane vladine agencije ili institucije. U domenu ekonomske politike, vladine agencije i institucije koje imaju poseban značaj, i koje su ovlaštene za predlagane amandmana na zakone kao i iniciranje novih zakona, su: Centralna banka BiH, Agencija za bankarstvo FBiH, Agencija za bankarstvo RS, Agencija za privatizaciju FBiH, Direkcija za privatizaciju RS, kantonalne agencije za privatizaciju u FBiH, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, poreske uprave FBiH i RS u saradnji sa entitetskim ministarstvima finansija.

Specifična struktura vlasti u BiH i uloga koja je u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom data Uredu visokog predstavnika u BiH i samom Visokom predstavniku za BiH podrazumijevala je veliku ulogu ove institucije i njene čelne osobe u provođenju vlasti u BiH. BiH je jedina evropska zemlja u kojoj postoji institucija Visokog predstavnika i njegovog ureda, kao konačne vlasti. Ovlasti Visokog predstavnika bile su značajno proširene u periodu od 2000–2005. u poređenju sa prethodnim periodom 1995–1999. godine.

Posljednja dva visoka predstavnika (Wolfgang Petritsch i Lord Paddy Ashdown) imala su najveća ovlaštenja. Korištenjem takvih ovlasti ova dva Visoka predstavnika predložila su ili direktno nametnula veliki broj novih zakona, posebno u periodu 1999–2003. godine. U periodu 1999. do prve polovice 2005. godine visoki predstavnici su nametnuli 52 zakona i 134 odluke. Odluke su često uključivale nametanje novih zakona, tako da je ukupan broj nametnutih zakona veći od navedenih 52. Samo u 2003. godini od 36 odluka Visokog predstavnika, 12 ih je sadržavalo nametanje novih zakona ili izmjenu do tada postojećih. Ovaj trend je zaustavljen u 2005. godini.

U skladu sa nedavno započetim pregovorima o nacrtu novog Ustava BiH i nove administrativne strukture, predstavnici međunarodne zajednice su odlučili da postepeno reduciraju ovlasti Visokog predstavnika, te da u naredne dvije godine u cijelosti prenesu ovlasti na domaće kreatore politike, odnosno do kraja 2007. godine Ured visokog predstavnika za BiH prestane postojati.

Usklađivanje bh. zakonodavstva sa zakonodavstvom i pravnim standardima Evropske unije zasnovano je na Memorandumu o razumijevanju koji su u novembru 2003. potpisali predsjedavajući Vijeća ministara BiH i entitetski predsjednici vlada, kao predstavnici bh. vlasti, i predstavnici Evropske komisije, kao predstavnici Evropske unije. Potpisivanje ovog memoranduma je, također, podrazumijevalo ubrzano predlaganje i usvajanje niza sistemskih zakona, čiji je predlagatelj bilo Vijeće ministara BiH. Svi ovi zakoni bili su predlagani na osnovu pravnih iskustava zemalja Evropske unije. Institucija koja je odgovorna za analizu usklađenosti nacrtu zakona i prijedloga zakona sa zakonodavstvom Evropske unije je Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH. Krajem 2005. godine Direkcija za evropske integracije je na svojoj njeb stranici publikovala Priručnik za usklađivanje zakona sa pravnim sistemom Evropske unije.

U skladu sa postojećom regulativom na državnom i entitetskim nivoima vlasti ne postoji niti jedno tijelo čija bi institucionalna odgovornost bila analiza uticaja provođenja donesenih zakona i podzakonskih akata.

Predloženi zakoni mogu biti predmet javne rasprave u domovima Parlamentarne skupštine BiH, u skladu sa Poslovnica o radu Predstavničkog doma i Doma naroda. Nadležne komisije su odgovorne za donošenje odluke o tome da li će otvoriti javnu raspravu o predloženim zakonima. Ukoliko je odluka pozitivna onda se na postupak javne rasprave pozivaju sva relevantna tijela državne uprave, sve relevantne institucije i pojedinci.

Direkcija za evropske integracije je ovlaštena za kontrolu usklađenosti predloženih i usvojenih zakona sa zakonodavstvom Evropske unije, na osnovu već spomenutog potpisanog Memoranduma o razumijevanju između predstavnika bh. vlasti i Evropske komisije. U maju 2005. godine, Vijeće ministara BiH donijelo je Odluku o osnivanju radnih grupa za usklađivanje zakonodavstva BiH sa Acquis Communautaire. Ova odluka predstavlja i praktična zaduženja odgovornih ministarstava i državnih agencija i institucija za usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije.

Strategiju i ciljeve regulatornih reformi u BiH su prvenstveno određivali predstavnici međunarodne zajednice u BiH, na osnovu ovlaštenja utvrđenih Dejtonskim mirovnim sporazumom, kao i na osnovu utvrđenih prioriteta koje bi bh. vlasti u saradnji sa predstavnicima međunarodne zajednice trebali ispuniti za zadovoljavanje uslova za pristupanje pripremama za zaključivanje Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji. Predstavnici međunarodne zajednice odredili su slijed regulatornih reformi koristeći sljedeće institucije: Vijeće za provedbu mira u BiH, Ured visokog predstavnika, Evropsku komisiju, rezidentne misije Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda u BiH, u saradnji sa Vijećem ministara BiH, vladama FBiH i RS, te vladom BD.

Prvi paket zakona na državnom nivou koji su pripremili predstavnici međunarodne zajednice, a koji je nazvan Paket za brzi početak, odredio je prioritete ekonomskih reformi u 1997. godini¹.

Drugi paket zakona je pripremljen u saradnji sa Evropskom komisijom. Ovaj paket zakona rezultirao je Mapom puta BiH ka Evropskoj uniji. Mapu puta su javno predstavili zvaničnici Evropske komisije u BiH u prvoj polovini 2000. godine².

Treća faza definisanja strategije i ciljeva regulatornih reformi u BiH započeta je potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju, na osnovu kog je pripremljena Studija izvodljivosti o pristupanju BiH Evropskoj uniji. Ova studija je odredila reforme u 16 ključnih područja kao pred-

¹ Zakon o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine; Zakon o vanjskotrgovinskoj politici Bosne i Hercegovine; Zakon o vanjskom dugu; Zakon o jedinstvenim osnovama carinske politike; Zakon o carinskim tarifama Bosne i Hercegovine; i Zakon o politici stranih direktnih ulaganja u Bosni i Hercegovini.

² Mapa puta sadržavala je tri grupe reformskih zadataka: paket zakona za promjenu političkog sistema; paket zakona za promjenu ekonomskog sistema; i paket zakona u oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine zakona.

uslov za početak pregovora o potpisivanju Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju. Posljednja dva uslova od definisanih 16 prioritetnih područja bila su dogovori o reformi odbrambenih i policijskih snaga u BiH. Nakon teških i dugotrajnih pregovora konačni dogovor je postignut krajem oktobra 2005. Na osnovu postignutih dogovora o ovim reformama Evropska unija je 25.11.2005. objavila odluku o početku pregovora sa BiH o pripremi za zaključivanje Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju. Na osnovu ove odluke prvi radni sastanak pregovoračkog tima BiH sa predstavnicima Evropske unije održan je u Sarajevu 25.01.2006. godine.

Vijeće ministara BiH ima obavezu redovnog izvještavanja Parlamentarne skupštine BiH o rezultatima primjene usvojenih zakona. U okviru procesa izvještavanja, članovi Parlamentarne skupštine BiH mogu predložiti amandmane na postojeće zakone čija je primjena pokazala značajne nedostatke. Jedan od reprezentativnih primjera "sekundarne" regulative je "Buldožer inicijativa" koju je pokrenuo ured Visokog predstavnika za BiH u saradnji sa Vijećem ministara BiH, entitetskim vladama i predstavnicima poslovne zajednice u novembru 2003. godine.

U skladu sa obavezama Vijeća ministara BiH i entitetskih vlada, koje su proistekle iz potpisivanja Memoranduma o razumijevanju i Studije izvodljivosti, Vijeće ministara BiH određuje dinamiku procesa pripreme i izrade nacрта zakona, kao i njihovo usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije za svaku kalendarsku godinu, a u okviru svake godine na kvartalnoj osnovi. Također, obaveze entitetskih vlada koje su proistekle iz navedenih Memoranduma i Studije izvodljivosti podrazumijevaju planiranje i usklađivanje usvajanja novih zakona sa zakonodavstvom Evropske unije.

Najvažniji zaključci i preporuke za Bosnu i Hercegovinu su:

- Ovlaštenja parlamenata, Vijeća ministara BiH i državnih agencija vezanih za zakonodavni proces trebaju biti proširena;
- Budžetska sredstva namijenjena radu relevantnih ministarstava Vijeća ministara BiH i ljudske potencijale treba značajno povećati u cilju snaženja njihovih kapaciteta da odgovore brojnim obavezama na putu pridruživanja BiH Evropskoj uniji. Rast budžetskih sredstava i povećanje broja visokokvalifikovanih zaposlenika od posebno je velikog značaja u Direkciji za evropske integracije Vijeća ministara BiH;
- Uloga sekretara parlamenata i parlamentarnih komisija treba biti znatno unaprijeđena i osnažena. Budući da su za ovaj zahtjev

vezana i neophodna dodatna finansijska sredstva, ta finansijska sredstva je nužno obezbijediti kako bi sekretari i parlamentarne komisije mogle efikasno i delotvorno obavljati brojne zadatke na pripremanju i predlaganju novih zakona;

- Neophodno je institucionalizirati planiranje predlaganja i usvajanja novih zakona;
- Svi zakoni i sekundarna regulativa trebaju biti usklađeni sa zakonodavstvom Evropske unije. Predlaganje, usvajanje i provođenje novih zakona treba biti koordinirano između državnog i entitetskih parlamenata i izvršnih organa vlasti;
- Trebalo bi osnovati Vijeće za regulatorne politike i reforme, kako bi proces koordinacije usvajanja i praćenja zakona bio izvodiv i efikasan;
- Neophodno je usvojiti jedinstvenu metodologiju izrade nacrtu zakona i podzakonskih akata na svim nivoima vlasti (država, entiteti i kantoni);
- Također, trebalo bi institucionalizirati organizacionu jedinicu zaduženu za kontrolu kvaliteta donesenih zakona, kao i za analizu uticaja usvojenih zakona i podzakonskih akata;
- Usvajanje zakona po skraćenom, a posebno hitnom postupku treba svesti na najmanju moguću mjeru, odnosno samo na izuzetne okolnosti.

Regionalna saradnja. Kada je riječ o regionalnoj saradnji između parlamenata zemalja jugoistočne Evrope, međunarodna zajednica se uglavnom usredsredila na podršku aktivnosti vlada, dok je unapređenje rada parlamenata bilo skoro sasvim zapostavljeno.

Tokom proteklih nekoliko godina je značaj parlamenata u procesu reformi postao evidentan, i priznata je potreba za efikasnijim zakonodavnim procesom.

Proces pristupanja EU u regionu je rezultirao intenzivnim zakonodavnim aktivnostima parlamenata. Zbog nedostatka kapaciteta parlamenata za kvalitetno razmatranje zakona i poboljšanje njihovog kvaliteta prije usvajanja, parlamentarci u zemljama jugoistočne Evrope uglavnom automatski glasaju u skladu sa politikom stranke kojoj pripadaju. Postalo je očigledno da parlamenti treba da razviju kapacitete za kvalitetno razmatranje zakona.

Pakt za stabilnost, OEBS, Evropski parlament, USAID i GTZ su, pored ostalih, inicirali brojne aktivnosti radi unaprjeđenja kvaliteta rada parlamenata u zemljama jugoistočne Evrope i njihove intenzivnije međusobne saradnje, kao što su: pomoć pri izradi, usvajanju, ratifikaciji i kontroli primjene zakona; efikasno korišćenje parlamentarnih procedura; unaprjeđenje profesionalnog kvaliteta politički neutralnih kadrova parlamenata; i pomoć u iznalaženju rješenja za probleme tehničke prirode.

Odbor za evropske integracije Narodne skupštine ima ovlašćenja da razvija međunarodnu saradnju sa odborima parlamenata drugih zemalja u cilju boljeg razumijevanja procesa pridruživanja i integracije u Evropsku uniju.

Određeni napredak je ostvaren u pokretanju bilateralne saradnje sa odgovarajućim odborima bugarskog i slovenačkog parlamenta.

Regulatorna reforma je prioritet za Srbiju zato što i dalje postoje ozbiljni problemi u regulatornom okruženju, kao što su: odsustvo neophodne regulative u nekim oblastima uz pretjeranu regulaciju u drugim oblastima, brza izrada i usvajanje propisa bez analize ekonomskih efekata, nepostojanje jedinstvenog registra važećih propisa, nepostojanje konsolidovanog plana usvajanja propisa na nivou Vlade i nepostojanje plana javne rasprave propisa i nedostatak kapaciteta ministarstava za sprovođenje analize efekata propisa. Navedeni problemi stvaraju pravnu nesigurnost i povećavaju rizik poslovanja u Srbiji, što nepovoljno djeluje na investicije.

Zajednički zaključci i preporuke za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu sa aspekta regionalne saradnje su:

- Međunarodne organizacije i donatori bi trebalo da podrže napore i inicijative koje bi pomogle u poboljšanju zakonodavnih procesa u regionu;
- Parlamenti zemalja regiona bi trebalo da intenziviraju saradnju u pogledu razmjene znanja i iskustava iz oblasti od zajedničkog interesa kao što su: proces pristupanja Evropskoj uniji, ekonomske reforme, suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, energija i obrazovanje;
- Bilo bi potrebno formirati neformalne mreže parlamenata koje bi se bavile razmatranjem ovih pitanja;
- Podsticanje tnjinning programa između parlamenata zemalja regiona i drugih zemalja, pogotovu zemalja OECD-a i novih članica Evropske unije;

- Uspostavljanje Internet stranice Regionalne parlamentarne informacione mreže;
- Parlamenti bi trebalo da razmjenjuju iskustva, prije svega u oblasti primjene analize efekata propisa (RIA-e) koja se već koristi u jednom broju zemalja regiona.

UVOD

Projekat *Kako unaprijediti zakonodavni proces u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini – na putu od prijedloga zakona do njegovog usvajanja u Parlamentu* koncipiran je kao pilot projekat regiona jugoistočne Evrope. Ovaj projekat bi, u narednom periodu, mogao biti integrisan u monitoring proces OECD–ovog Investicionog sporazuma za jugoistočnu Evropu.

Ideja za izradu ovog projekta je nastala na regionalnoj parlamentarnoj konferenciji “Uloga parlamenata u ekonomskoj politici, institucionalnim i pravnim reformama u zemljama jugoistočne Evrope“, održanoj u Dubrovniku 2004. godine u organizaciji Fondacije Friedrich Ebert, u saradnji sa OECD–om i Paktom za stabilnost jugoistočne Evrope/ Investicionim sporazumom za jugoistočnu Evropu.

Najvažniji zaključci konferencije su bili: (i) u cilju provjere usklađenosti predloženih zakona i ostalih propisa sa ustavom, postojećim zakonima i propisima, pravnim okvirom Evropske unije i međunarodnim standardima, potrebno je osposobiti ljude zaposlene u državnoj upravi za vršenje nadzora na nivou parlamenta i na nivou vlade, (ii) postojanje potrebe za regionalnim povezivanjem putem stvaranja regionalnih mreža, kao i razmjene informacija, jer bi razmjena iskustava između parlamenata u regionu bila veoma značajna, (iii) institucionalna reforma i stvaranje kvalitetne institucionalne infrastrukture su neophodni preduslovi za uspješnu primjenu zakona.

Na osnovu nevedenih zaključaka, koncipirani su glavni dijelovi Projekta:

1. Pregled zakonodavnog procesa u Srbiji i Bosni i Hercegovini:

Ovaj dio projekta pruža prikaz zakonodavnog procesa, polazeći od izrade i usvajanja zakona od strane vlade i parlamenta, do primjene zakona i prikaza raspoloživih sredstava koja parlamentu stoje na raspolaganju za potrebe efikasnije izrade i monitoringa zakona i ostale zakonske regulative.

2. Regionalna saradnja u zakonodavnom procesu:

Ovaj dio projekta daje pregled postojeće saradnje između parlamentarnih odbora, i pregled saradnje između onih koji izrađuju zakone i sprovode analizu efekata propisa.

3. Preporuke za unaprjeđenje postojećeg zakonodavnog procesa:

Projekat daje niz preporuka za unaprjeđenje zakonodavnog procesa u Srbiji i Bosni i Hercegovini, kao i zajedničke preporuke za unaprjeđenje regionalne saradnje u ovoj oblasti.

Pravni sistemi u Srbiji i Bosni i Hercegovini su kontinentalni pravni sistemi koji se prevashodno zasnivaju na njemačkoj, austro-ugarskoj i francuskoj pravnoj tradiciji.

Oni su istovremeno i specifični pravni sistemi utemeljeni na osnovu višedecenijske zakonodavne aktivnosti i prakse bivše SFR Jugoslavije. Pravni sistem bivše SFR Jugoslavije je zapravo formiran na osnovu dva kontradiktorna cilja:

- Težnje komunističke “revolucionarne političke elite” da poslije 1945. stvori pravni sistem kroz “nove revolucionarne vrijednosti” (konfiskacija, nacionalizacija, samoupravljanje, društvena svojina itd);
- Težnje stručnjaka (sudija, pravnika) da zadrže pravni sistem i zakonodavne institucije bazirane na tradicionalno prihvaćenim vrijednostima, stvorene od strane liberalne buržoazije.

Konflikt između ova dva koncepta je doveo do stvaranja specifičnog pravnog sistema, s jedne strane sputanog brojnim odredbama koje su samo formalno bile na snazi a nisu primjenjivane u praksi, a sa druge strane *ad hoc* odredbama, uvedenim sa ciljem da se privremeno prevaziđu izvjesni problemi, koje su zatim bile trajno inkorporirane u pravni sistem.

Proces pogoršanja stanja u bivšoj SFR Jugoslaviji je intenziviran krajem 80-tih i rezultirao je raspadom zemlje i stvaranjem pet novih, nezavisnih zemalja početkom 90-ih godina, uključujući i Saveznu Republiku Jugoslaviju (Srbija i Crna Gora od 2003.) i Bosnu i Hercegovinu. U skladu sa navedenim događanjima, pravni sistemi ove dvije novonastale države, koji su potekli iz istog pravnog sistema, u periodu nakon 1992. godine su se razvijali potpuno nezavisno jedan od drugog. Veoma izražen utjecaj na njihovo formiranje su imali konflikti tokom burnih 90-tih godina. Prestankom političke nestabilnosti i intenziviranjem demokratskih procesa i procesa tranzicije u ove dvije zemlje, reforma ekonomskog zakonodavstva je tokom posljednjih nekoliko godina postala jedan od prioriteta procesa reformi sprovedenih u cilju stvaranja tržišne privrede kao i težnje ka pristupanju Evropskoj uniji.

PRVI DIO
ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI

PRVI DIO ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI

Period od nastanka Savezne Republike Jugoslavije do demokratskih promjena 2000. godine, bio je karakterisan izrazitim pogoršanjem vladavine prava i funkcionisanja institucija. Za vrijeme "Miloševićeve ere" sudstvo je bilo kompromitovano, jer su sudije birane samo po političkoj podobnosti, dok su oni koji se nisu ponašali po ustaljenim pravilima razrješavani. S druge strane, Vlada je, sa željom da obezbijedi političke i lične interese, vladala pomoću uredbi, koje su često bile u suprotnosti sa zakonima na kojima su se bazirale.

Poslije demokratskih promjena nastalih 2000. godine, odlučnost da se nastavi sa procesom tranzicije u cilju stvaranja tržišne privrede i želja za integrisanjem u evropsko tržište su rezultirali potrebom harmonizacije pravnog sistema Srbije sa sistemom Evropske unije i globalnim savremenim tendencijama.

Jedno od ograničenja sprovođenja procesa zakonodavnih reformi u Srbiji do formiranja Državne zajednice Srbije i Crne Gore 2003. godine, prije svega u oblasti reforme ekonomskog zakonodavstva, bila je činjenica da su zakoni iz te oblasti bili u nadležnosti Savezne države, a da su se primjenjivali samo u Srbiji. Crna Gora je, zanemarujući konflikt nadležnosti, u tom periodu usvojila čitav niz zakona iz te oblasti.

Ova situacija je razriješena donošenjem Ustavne povelje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, koja je ustanovila nadležnosti dviju republika, Srbije i Crne Gore, u velikom broju oblasti, zadržavajući samo izvjestan broj nadležnosti na nivou Državne zajednice.

Novoformirana Državna zajednica je automatski preuzela zakone donijete u Saveznoj Republici Jugoslaviji, osim onih koji su u suprotnosti sa Ustavnom poveljom.

U nadležnosti Ministarstva inostranih poslova Državne zajednice je vođenje spoljne politike Srbije i Crne Gore, zaključivanje međunarodnih ugovora i sporazuma i koordinacija u formulisanju vanjske politike država članica. Ministarstvo odbrane Državne zajednice je zaduženo za koordinaciju i vođenje politike odbrane i rukovođenje oružanim snagama u skladu sa zakonom i ovlašćenjima datim Vrhovnom savjetu odbrane. Ministarstvo za međunarodne ekonomske odnose Državne zajednice je odgovorno za pregovaranje i koordinaciju implementacije međunarodnih sporazuma, uključujući ugovorne odnose s Evropskom

unijom i koordinaciju odnosa s međunarodnim ekonomskim i finansijskim institucijama, nakon konsultacija s nadležnim ministrima država članica. Ministarstvo za unutrašnje ekonomske odnose je po Ustavnoj povelji odgovorno za koordinaciju i harmonizaciju ekonomskih sistema država članica u cilju uspostavljanja i neometanog funkcionisanja zajedničkog tržišta, uključujući slobodno kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala.

Specifična pravna situacija u Državnoj zajednici Srbiji i Crnoj Gori zahtijeva dodatno normativno i implementaciono razjašnjavanje, kao i transparentnost i koherentnost između dvije države članice, u cilju stvaranja pravnog okruženja atraktivnog za strane investitore.

Tokom sljedećih nekoliko godina očekuje se odvijanje veoma intenzivne zakonodavne aktivnosti zbog neophodnosti usaglašavanja sa zakonodavstvom Evropske unije, i potrebe zaokruživanja procesa reformi. Ovo je glavni razlog zbog koga je potrebno hitno uspostaviti sistemsko rješenje u Srbiji u cilju podizanja nivoa kvaliteta novih zakona i drugih propisa, putem boljeg praćenja i upravljanja protoka zakona i propisa izrađenih u različitim dijelovima državne uprave.

POGLAVLJE 1

**USVAJANJE NOVIH I IZMJENA
POSTOJEĆIH ZAKONA**

*Slavica Penev
Andreja Marušić*

1.1. KO IMA PRAVO PREDLAGANJA NOVIH ZAKONA I IZMJENE POSTOJEĆIH ZAKONA?

Prema Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, koji uređuje organizaciju i rad Narodne skupštine Republike Srbije pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju:

- Vlada,
- svaki narodni poslanik,
- skupština autonomne pokrajine³, ili
- najmanje 15.000 birača.

Kada zakon predlaže Vlada onda

- predsjednik Vlade
- potpredsjednik Vlade
- član Vlade
- stalno radno tijelo Vlade

imaju ovlaštenje da iniciraju i predlažu izmjene postojećih i usvajanje novih zakona, drugih propisa i opštih akata.

Na osnovu odluke Vlade, Savjet za regulatornu reformu kao privremeno tijelo Vlade, takođe ima mandat za podnošenje inicijativa i prijedloga resornim ministarstvima za izmjene postojećih i donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata.

Narodna skupština kao predlagač zakona. Uobičajena praksa je da Vlada predlaže zakone, dok se Narodna skupština veoma rijetko javlja kao predlagač zakona. Primjer u kome je Narodna skupština bila predlagač zakona je Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji⁴.

³ Prije pet godina, demokratske promjene u Srbiji su, takođe, uticale na konkretne izmjene položaja i uloge pokrajinske uprave i odnosa prema centralnoj vlasti. Prvi korak je bio uvođenje, u Poslovniku Narodne skupštine, prava Skupštine autonomne pokrajine da se pojavi kao predlagač zakona. Iako Skupština autonomne pokrajine nema pravo usvajanja zakona, dio je zakonodavnog procesa, što ukazuje na priznavanje specifične pozicije autonomne pokrajine. 2002 godine, koordinacija između centralne i pokrajinske vlasti rezultirala je u usvajanju zakona kojim su regulisane nadležnosti delegirane autonomnoj pokrajini (Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine). Stoga, Skupština autonomne pokrajine, kao ovlašćeni predlagač zakona, dio je zakonodavnog procesa u Srbiji. Pokrajinska Vlada je predlagač u odnosu na Skupštinu. Pokrajinska uprava priprema nacрте podzakonskih akata, odluka i drugih opštih akata za pokrajinsku Vladu i obavlja druge administrativne i profesionalne aktivnosti.

⁴ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji je usvojen u Narodnoj skupštini 2. decembra 2005 godine.

Odbor za finansije je formirao pododbor da izradi zakon, a predsjednik odbora je bio ovlašćeni predlagač zakona (kao član Skupštine). OEBS je pomogao izradu zakona, i izvjestan broj domaćih i inostranih eksperata, uključujući i dio stručnog osoblja Narodne skupštine je bio angažovan na izradi tog zakona.

Prijedlog zakona je bio dostavljen Privrednoj komori, Vladi, jednom broju nevladinih organizacija i bio je postavljen na Internet stranu Narodne skupštine na srpskom i engleskom jeziku. Sve zainteresovane organizacije i pojedinci su mogli da, putem elektronske pošte, dostave Narodnoj skupštini svoje komentare i prijedloge. Prijedlog zakona je takođe bio dostavljen predstavnicima OEBS-a, Savjeta Evrope i Parlamenta Kanade. Time je predlog zakona bio dostupan javnosti i otvoren za javnu raspravu.

Osnovni razlog za formiranje Državne revizorske institucije u Srbiji je bio slaba interna kontrola i revizija ugovora svih pravnih lica koja koriste javna sredstva. Posljedice ovakvog stanja su bile visok stepen korupcije i zloupotreba javnih sredstava.

Otuda, ovaj zakon obezbjeđuje formiranje revizorske službe, koja je u svom radu nezavisna od Vlade i ovlašćena da priprema izveštaje Narodnoj skupštini o upravljanju javnim finansijama i autentičnosti finansijskih izveštaja dostavljenih od strane Vlade i ostalih korisnika javnih finansija.

Formiranje revizorske službe će **doprinijeti jačanju** demokratske kontrole svih institucija kroz afirmaciju parlamentarnih tijela, koja u svom radu moraju biti nezavisna i moraju razvijati odgovornost države i političkih institucija prema građanima. Imajući u vidu iskustva jednog broja zemalja, prvenstveno zemalja članica Evropske unije i zemalja u tranziciji, bilo bi realno očekivati da će formiranje i funkcionisanje ove institucije u Srbiji imati niz pozitivnih efekata, uključujući i **povećanje transparentnosti javne potrošnje**, smanjenje korupcije, povećanje konkurentnosti i unapređenje aktivnosti Vlade i Narodne skupštine.

1.2. KO IZRAĐUJE ZAKONE?

Prema Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, koji uređuje organizaciju i rad Narodne skupštine zakon može da izradi:

- Vlada,
- Drugi ovlašćeni predlagač zakona (svaki narodni poslanik, Skupština autonomne pokrajine, ili najmanje 15,000 birača).

Tokom posljednjih nekoliko godina izrada jednog broja zakona je bila finansirana iz sredstava bespovratne i tehničke pomoći međunarodnih i bilateralnih organizacija namijenjenih ubrzanju procesa tranzicije u Srbiji. Iz tih sredstava ministarstva često angažuju inostrane ili domaće eksperte radi pružanja stručne pomoći pri izradi zakona⁵.

Kada je Vlada predlagač zakona, zakon može da izradi:

- Ovlašćeno ministarstvo, ili
- Drugi upravni organ (sekretarijat, agencija, Poreska uprava, Narodna banka Srbije itd).

Pri izradi nacrtu zakona ovlašćeno ministarstvo ili neki drugi upravni organ imaju obavezu da pribave mišljenje:

- Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo – o usklađenosti akta sa drugim propisima i pravnim sistemom;
- ministarstva nadležnog za poslove finansija – kad je za sprovođenje akta potrebno obezbjediti finansijska sredstva i ako se predlažu promjene u finansijskom sistemu;
- Republičkog javnog pravobranilaštva – kad je u pitanju zaštita imovinskih prava i interesa Republike, odnosno kad se aktom stvaraju ugovorne obaveze Republike;
- ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa – kad se propisuju krivična djela, privredni prijestupi i prekršaji, ili utvrđuje nadležnost sudova;
- Kancelarije za pridruživanje Evropskoj uniji – kad je u pitanju usklađivanje sa propisima Evropske unije;
- na osnovu odluke Vlade, mišljenje se takođe traži od Savjeta za regulatornu reformu, u zavisnosti od toga da li obrazloženje nacrta zakona mora da sadrži Analizu efekata propisa (RIA-u), i ukoliko je RIA potrebna, da li ona sadrži sva potrebna objašnjenja.

Pored gore navedenih mišljenja, obrađivač obavezno pribavlja mišljenja drugih ministarstava i posebnih organizacija kad materija koja se uređuje zadire u njihov djelokrug ili je od interesa za njih.

⁵ Član 18 Poslovnika Vlade predviđa da Vlada može obrazovati povremena radna tijela (savjete, komisije, radne grupe, ekspertske grupe i dr.) za razmatranje pitanja vezanih za vođenje politike Vlade u određenim oblastima, odnosno za obavljanje određenih zadataka.

Ministarstvo ili druga institucija koja je izradila prijedlog zakona, je obavezno da navede institucije od kojih je tražilo mišljenje kao i prijedloge koje je ugradilo u tekst prijedloga zakona ili razloge zbog kojih nije prihvatilo pojedine prijedloge.

Uz nacrt zakona je potrebno podnijeti i obrazloženje, koje treba da sadrži:

- 1) ustavni, odnosno pravni osnov;
- 2) razloge za donošenje zakona, koji posebno sadrže: određivanje problema koji akt treba da riješi, ciljeve koji se donošenjem zakona postižu, da li su razmatrane druge mogućnosti za rješavanje problema izuzev donošenja zakona i koje, i zašto je donošenje zakona najbolje za rješavanje problema;
- 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rješenja;
- 4) procenu iznosa finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje zakona;
- 5) analizu efekata zakona, koja podrazumijeva sljedeća objašnjenja:
 - na koga i kako će najverovatnije uticati rješenja predložena u aktu,
 - koji su troškovi koje će primena zakona izazvati građanima i privredi, posebno malim i srednjim preduzećima,
 - da li su pozitivni efekti donošenja zakona takvi da opravdavaju troškove,
 - da li akt stimulise pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju,
 - da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove o aktu i koje će mjere tokom primjene zakona biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona.

Ako obrađivač smatra da obrazloženje nacrta zakona ne treba da sadrži analizu efekta nacrta zakona, dužan je da to posebno obrazloži.

- 6) opšti interes zbog koga se predlaže povratno dejstvo, ako nacrt zakona sadrži odredbe za koje se predviđa povratno dejstvo;
- 7) pregled odredaba akta koje se mijenjaju, odnosno dopunjuju (pregled odredaba koje se mijenjaju priprema se tako što se dio teksta koji se mijenja označava isprekidanom linijom – crticama – preko slova, a novi tekst kojim se zamjenjuje ili dopunjuje postojeći piše velikim slovima).

1.3. PROCEDURA ZA USVAJANJE ZAKONA

1.3.1. Procedura za usvajanje zakona u Vladi

Nacrt zakona se podnosi Vladi u obliku u kome se donosi, sa obrazloženjem. Predlagač zakona je dužan da uz nacrt zakona dostavi:

- mišljenja nadležnih organa i stavove obrađivača povodom tih mišljenja,
- izvještaj o javnoj raspravi, ukoliko je vođena

Predlagač može dostaviti i relevantne analize, izvještaji i informacije koji se odnose na stanje u pojedinim oblastima ili na pojedine pojave i probleme.

Podobnost materijala za razmatranje na sjednici Vlade prethodno ocjenjuje Generalni sekretarijat Vlade. Ukoliko Generalni sekretarijat Vlade odluči da su formalni uslovi za usvajanje zakona ispunjeni, nacrt zakona se šalje nadležnom odboru Vlade.

Vlada, kao stalna radna tela, ima sljedeće odbore:

- Odbor za pravni sistem i državne organe;
- Odbor za privredu i finansije;
- Odbor za javne službe.

Odbori razmatraju nacрте zakona u skladu sa svojim nadležnostima. Ukoliko odbor usvoji nacrt zakona, on se prosljeđuje Vladi na usvajanje.

Kada Vlada usvoji nacrt zakona, obrađivač i Republički sekretarijat za zakonodavstvo u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade pripremaju prečišćen tekst prijedloga zakona, koji se šalje Narodnoj skupštini na usvajanje.

Ako predlagač zakona nije Vlada, već neki drugi ovlašćeni predlagač, on dostavlja prijedlog zakona direktno Narodnoj skupštini. U tom slučaju, prije nego što prijedlog bude razmatran od Narodne skupštine, on treba da bude razmatran od strane nadležnog odbora i Vlade, koji u svojim izveštajima i/ili mišljenjima mogu predložiti Narodnoj skupštini da dati zakon usvoji u načelu ili ne usvoji.

1.3.2. Procedura za usvajanje zakona u Narodnoj skupštini

Narodna skupština donosi zakone.

Prijedlog zakona koji je upućen Narodnoj skupštini predsjednik Narodne skupštine odmah po prijemu dostavlja narodnim poslanicima, nadležnim odborima i Vladi ako ona nije predlagač.

Zakonodavni odbor obavezno razmatra prijedlog zakona koji je upućen Narodnoj skupštini.

Kad se na sjednici odbora razmatraju prijedlozi zakona i amandmani na prijedloge zakona, na sjednicu se pozivaju i podnosioci tih prijedloga i amandmana, odnosno njihovi ovlašćeni predstavnici. U radu odbora učestvuju predstavnici i povjerenici Vlade, a po pozivu mogu učestvovati i stručni i naučni radnici. Sjednici odbora može prisustvovati i učestvovati u radu bez prava na odlučivanje i narodni poslanik koji nije član odbora.

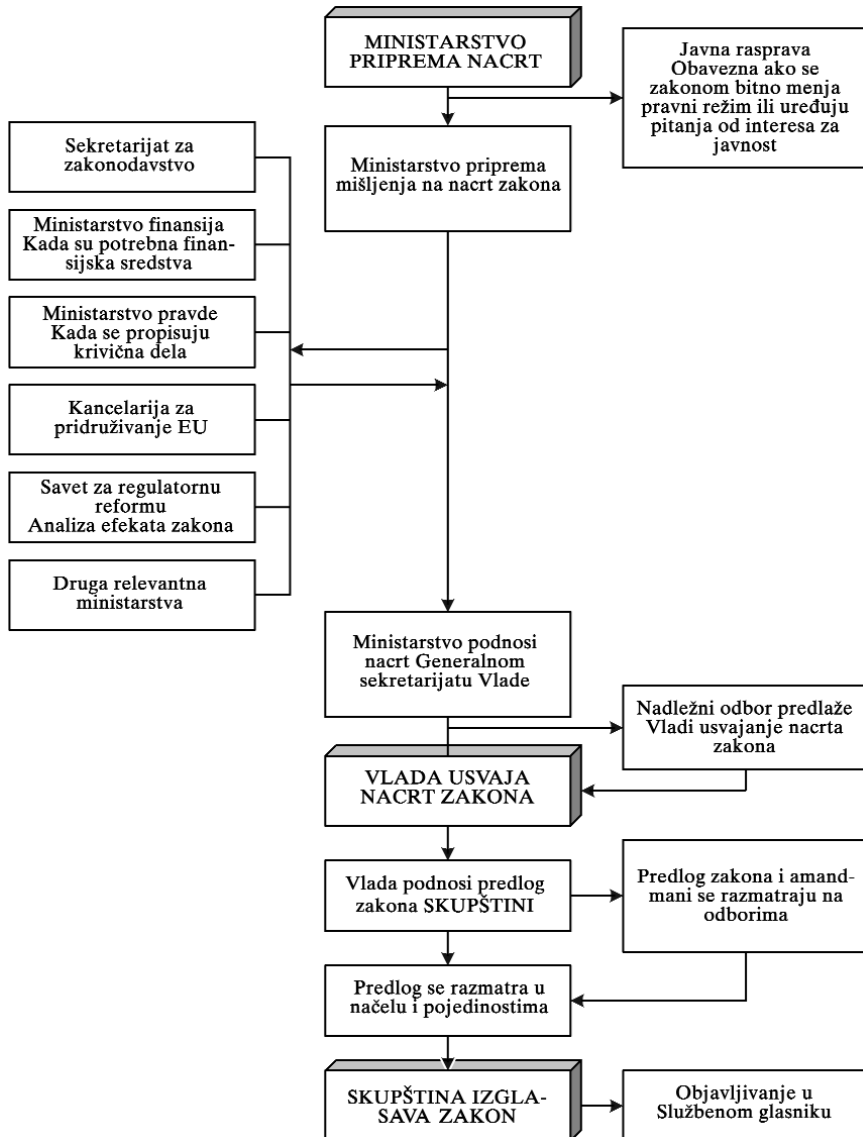
Po završetku rasprave odbor šalje Narodnoj skupštini izvještaj koji sadrži njegova mišljenja i prijedloge. Ukoliko je potrebno, odbor šalje svog predstavnika kao izvjestioca na sjednicu Narodne skupštine.

Narodna skupština najprije vodi raspravu u načelu o prijedlogu zakona. Po završetku rasprave u načelu Narodna skupština glasa o prijedlogu zakona u načelu. Ako je prijedlog zakona u načelu usvojen, onda se prelazi na raspravu u pojedinostima i glasa se o predloženim amandmanima.

Ako Narodna skupština usvoji više amandmana, može zastati sa usvajanjem prijedloga zakona u celini i zatražiti od Zakonodavnog odbora da u saradnji sa predlagačem zakona izvrši pravno-tehničku redakciju teksta, odnosno zatražiti od nadležnog odbora da usaglasi usvojene amandmane međusobno i sa tekstom prijedloga zakona.

Zakoni koje donosi Narodna skupština objavljuju se u Službenom glasniku Republike Srbije.

Slika 1.1. Procedura usvajanja zakona u Vladi



1.4. DA LI JE HARMONIZACIJA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE OBAVEZNA?⁶

Prema Poslovniku Vlade Republike Srbije predlagrač je dužan da uz nacrt zakona podnese Izjavu o usklađenosti nacrtu zakona sa propisima Evropske unije. Izjava sadrži procjenu usklađenosti nacrtu zakona sa odgovarajućim propisima Evropske unije, odnosno ukoliko takvi propisi ne postoje u Evropskoj uniji – izjavu o toj činjenici.

To ne znači da postoji obaveza potpune usklađenosti sa propisima Evropske unije. Ako ekonomski i tehnički uslovi ne omogućavaju potpunu usklađenost, postoji mogućnost naknadnog usklađivanja.

Izjava o usklađenosti omogućava sagledavanje zakonodavstva Evropske unije i određivanje stepena harmonizacije domaćeg pravnog sistema sa zakonodavstvom Evropske unije u periodu koji prethodi otpočinjanju pregovora o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji.

U Izjavi o usklađenosti, obrađivač navodi:

- relevantan pravni akt Evropske unije (primarni ili sekundarni izvor),

⁶ Odnosi između Srbije i Crne Gore i Evropske unije su se radikalno popravili poslije oktobra 2000. godine. Proces stabilizacije i asocijacije je zvanično započeo 2001. godine sa formiranjem Zajedničke konsultativne radne grupe, kao mehanizma koji je osmišljen da omogući Evropskoj komisiji i Srbiji i Crnoj Gori da ispita situaciju u nizu ekonomskih i društvenih oblasti, kao i da promoviše efikasniji pristup standardima Evropske unije. 2003. godine je uveden novi oblik saradnje – Stalni prošireni dijalog u cilju obezbeđenja pozitivne ocene Studije izvodljivosti i bolje upotrebe vremena pre otpočinjanja procesa stabilizacije i pridruživanja za pomoć i ekspertske konsultacije.

Samit u Solunu iz juna 2003. godine je potvrdio da je Srbija i Crna Gora potencijalni kandidat za pristupanje Evropskoj uniji. U svom izveštaju o Studiji izvodljivosti od 12. aprila 2005. godine, Evropska komisija je zaključila da je Srbija i Crna Gora uspešno pripremljena za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i asocijaciji sa Evropskom unijom. 25. aprila 2005. Savjet EU je usvojio Studiju izvodljivosti i pozvao komisiju da preda platformu za Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji (SAA). 10. oktobra 2005. godine su otpočeli pregovori Srbije i Crne Gore o stabilizaciji i asocijaciji sa Evropskom unijom. Od formiranja državne zajednice Srbije i Crne Gore, interesi Srbije i Crne Gore u pogledu procesa pridruživanja Evropskoj uniji su harmonizirani u zajedničkoj konsultativnoj radnoj grupi i proces pristupanja Evropskoj uniji se odvija na dva 'paralelna koloseka'.

- nivo usklađenosti nacrtu zakona sa takvim izvorima (potpuno usklađen, djelimično usklađen, neusklađen),
- ukoliko usklađenost nije potpuna, razlozi za to,
- okvir i rokove u kojima će usklađenost biti postignuta.

Ukoliko izjava o usklađenosti nije dostavljena, nacrt zakona ne može biti razmatran i vraća se predlagaču na dopunu.

Odbor za evropske integracije Narodne skupštine raspravlja o usklađenosti zakona sa zakonodavstvom Evropske unije.

POGLAVLJE 2

**REGULATORNA REFORMA I PRIMJENA
ANALIZE EFEKATA PROPISA (RIA)**

Andreja Marušić
Dobrosav Milovanović
Slavica Penev

2.1. POTREBA ZA DEREGULACIJOM I REGULATORNOM REFORMOM

Zakonodavne aktivnosti u Srbiji se sprovode u veoma složenom okruženju zemlje u tranziciji na putu ka stvaranju tržišne privrede. Nekoliko procesa se odvija gotovo istovremeno, uključujući aranžmane sa Međunarodnim monetarnim fondom i Svjetskom bankom, pregovore sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (STO) i pripreme za pristupanje Evropskoj uniji.

Kao rezultat odvijanja navedenih procesa, u Srbiji se u narednih nekoliko godina očekuje intenzivna zakonodavna aktivnost zbog potrebe harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, kao i zbog potrebe završetka započetih reformi.

Sa druge strane, Srbija je naslijedila veliki broj zakona i drugih podzakonskih akata, koji nisu u skladu sa zahtjevima tržišne privrede.

Boks 2.1. Šta su to regulacija i regulatorna reforma?

Ne postoji opšte prihvaćena definicija regulacije, koja se primjenjuje na različite regulatorne sisteme u zemljama OECD. U okviru rada OECD, **regulacija** označava raznovrstan set instrumenata, uz pomoć kojih vlade utvrđuju uslove koji se odnose na preduzeća i građane. Regulacija uključuje zakone, formalne i neformalne odluke, kao i dodatna pravila, koja se donose na svim nivoima vlade, kao i pravila koja donose ne-vladini ili samoregulatorni organi, kojima su vlade prenijele regulatorna ovlašćenja.

Regulacija obuhvata tri kategorije:

Ekonomsku regulaciju, koja ima neposredan utjecaj na tržišno odlučivanje kao što je formiranje cijena, konkurencija, ulazak na tržište ili izlazak. Cilj reforme u ovoj oblasti se najčešće odnosi na povećanje ekonomske efikasnosti smanjenjem barijera konkurenciji i inovacijama, deregulacijom i poboljšanjem regulatornih okvira za funkcionisanje tržišta i prudencijalnu kontrolu.

Socijalnu regulaciju, koja štiti javne interese u oblastima kao što su: zdravstvo, bezbjednost, životna sredina i socijalna kohezija. Ekonomski efekti socijalnih propisa mogu da predstavljaju sekundarnu preokupaciju ili čak i da se ne očekuju, ali mogu da

budu značajni. Cilj reforme u ovoj oblasti je da utvrdi da li je regulacija neophodna i da ustanovi tržišne podsticaje i ciljne podsticaje koji su fleksibilniji, jednostavniji i imaju manje troškove.

Administrativnu regulaciju, koja se odnosi na “papirologiju” i administrativne formalnosti i često se naziva “crvena traka (red tape)”, preko koje vlada prikuplja informacije i interveniše pri donošenju individualnih ekonomskih odluka. Ona može da ima značajan efekat na učinak privatnog sektora. Cilj reforme u ovoj oblasti je eliminisanje onih procedura koje nisu neophodne, pojednostavljenje onih koje su neophodne i povećanje njihove transparentnosti.

Regulatorna reforma koristi se u okviru rada OECD, da bi označila promjene koje dovode do poboljšanja kvaliteta regulative. Regulatorna reforma može značiti reviziju pojedinačnih odredbi, promjenu i modernizaciju kompletne regulative i institucija ili poboljšanje procesa donošenja regulative. Deregulacija je dio regulatorne reforme koja se odnosi na kompletno ili djelimično ukidanje regulative u određenim sektorima sa ciljem poboljšanja ekonomskih performansi.

Izvor: OECD Report on Regulatory Reform (1997)

Regulatorna reforma predstavlja jedan od reformskih prioriteta Srbije, imajući u vidu postojanje ozbiljnih problema u regulatornom okruženju. To su, prije svega, sljedeći problemi:

- odsustvo neophodne regulative u pojedinim oblastima;
- pretjerana regulacija u nekim drugim oblastima;
- brza izrada i usvajanje propisa bez analize efekata propisa;
- nepostojanje jedinstvenog registra važećih propisa;
- zastupljenost zastarjelog shvatanja da se svi problemi mogu prevazići regulisanjem, i odsustvo prakse sagledavanja alternativnih rješenja;
- nepostojanje konsolidovanog plana usvajanja propisa na nivou Vlade i nepostojanje plana vođenja javne rasprave o prijedlozima propisa;
- nedovoljni kapaciteti ministarstava za sprovođenje analize efekata propisa.

Navedeni problemi stvaraju pravnu nesigurnost i povećavaju rizik poslovanja u Srbiji, što nepovoljno djeluje na investicije.

Boks 2.2. OECD–ovi principi dobre regulacije

Prema preporukama OECD–a, dobra regulacija bi trebalo da:

- bude usmjerena ka jasno identifikovanim ciljevima i da bude efikasna u ostvarivanju tih ciljeva;
- ima zdravu pravnu osnovu;
- obezbjeđuje da koristi opravdavaju troškove, uzimajući u obzir i redistributivne efekte;
- minimizira troškove i tržišne distorzije;
- promoviše inovacije putem tržišnih olakšica i ciljno zasnovanih pristupa;
- bude jasna, jednostavna i praktična za korisnike;
- bude konzistentna sa drugim propisima i politikama; i
- što više bude kompatibilna sa politikom konkurencije i investicionom politikom na domaćem i međunarodnom nivou”.

Izvor: *OECD Report to Ministers on Regulatory Reform, 1997*

Ovo je razlog za hitno uvođenje sistemskog rješenja u Srbiji, koje bi se bavilo kako postojećim propisima, tako i ‘prilivom’ novih propisa, u cilju podizanja kvaliteta novih zakona i drugih propisa, boljim praćenjem i upravljanjem ‘prilivom’ različitih verzija novih zakona i propisa urađenih u različitim dijelovima javne administracije.

Osnovni ciljevi regulatorne reforme u Srbiji bi trebalo da budu: (i) stvaranje pravnog okvira neophodnog za razvoj privrede i društva u cjelini, i (ii) smanjenje pravne nesigurnosti.

Sredstva za postizanje pomenutih ciljeva su:

- deregulacija (zamjena prevaziđenih normi) u početnoj fazi reformi, da bi se sa napretkom u reformama sve više prelazilo na proces regulacije (normiranje u skladu sa potrebama) i pojednostavljenja zakonske regulative;
- konsolidacija postojećih i izgradnja novih institucija neophodnih za funkcionisanje pravnog sistema (npr. konsolidacija pravosuđa, stvaranje jedinstvene evidencije nepokretnosti itd).

Primjeri deregulacije u Srbiji

Fazna deregulacija u procesu reformi registracije privrednih subjekata. Prva faza – Ukidanje prethodnih inspeksijskih saglasnosti kod regis-

tracije privrednih subjekata. 2002. godine su izmijenjeni Zakon o preduzećima i Zakon o privatnim preduzetnicima, čime je novoformiranim preduzećima i privatnim preduzetnicima omogućeno otpočinjanje poslovanja bez **prethodnih** inspekcijskih saglasnosti. Ovim izmjenama je uklonjena obaveza da inspekcija odobri otpočinjanje poslovanja preduzeća čime je smanjen prosječan broj dana potrebnih za registruju preduzeća sa 74 na 51⁷. **Druga faza – Reforma registracije privrednih subjekata.** 2003. godine Vlada je usvojila osnovne principe za sprovođenje reforme registracije privrednih subjekata: formiranje jedinstvenog centralnog elektronskog registra privrednih subjekata za Srbiju; osnivanje nezavisne administrativne agencije u kojoj bi se sprovodila registracija, (umjesto u trgovinskim sudovima i opštinama); usklađivanje podataka potrebnih za registraciju sa evropskim standardima. Po usvajanju potrebne zakonske regulative (2004. godine), Agencija za privredne registre je 1. januara 2005. godine otpočela sa radom. Pomenuta reforma je rezultirala smanjenjem prosječnog broja dana potrebnih za registraciju preduzeća sa 51 na 15dana⁸, a ova reforma je proglašena jednom od najuspješnijih među reformama sprovedenim u 155 zemalja svijeta. Uspjeh u sprovođenju ove reforme je bio jedan od ključnih razloga što je Srbija u prethodnoj godini rangirana kao vodeća zemlja u sprovođenju reformi. **Treća faza – Korporativno upravljanje, usvajanje novog Zakona o privrednim društvima.** Novi Zakon o privrednim društvima je usvojen u novembru 2004. godine. Njime je uveden veliki broj izmjena kako bi se podstaklo dobro korporativno upravljanje i zaštitili investitori u svim vrstama preduzeća, a pogotovu u dioničkim društvima. Ovaj zakon je izrađen u skladu sa najboljim međunarodnim iskustvima. Pravni okvir za osnivanje i rad društva sa ograničenom odgovornošću značajno je pojednostavljen. Minimalni kapital potreban za osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću smanjen je sa 5.000 na 500 eura.

Izmjene propisa koji se odnose na procedure izgradnje objekata – primjer deregulacije i propusta u primjeni. Nabavka zemljišta, registracija, prostorno planiranje i procedure vezane za izgradnju objekata u Srbiji, bile su oblasti sa veoma komplikovanim procedurama, regulisane velikim brojem zakona i uredbi. Zakon o planiranju i izgradnji, usvojen 2003. godine, zamijenio je četiri do tada važeća zakona⁹ i jedan dio propisa kojima su uređivane oblasti nabavke zemljišta, registracije, prostornog

⁷ World Bank (2006)

⁸ World Bank (2006)

⁹ Zakon o izgradnji objekata, Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja, Zakon o građevinskom zemljištu i Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte.

planiranja i procedura izgradnje. Ovo je u prvom trenutku djelovalo kao deregulacija većih razmjera, jer je ovako široka oblast regulisana samo jednim zakonom, ali ipak, ovaj zakon ne bi mogao biti primijenjen, da nije donijeto 16 novih uredbi od kojih je svaka detaljnije regulisala po jedan poseban segment ovog zakona. Ciljevi usvajanja navedenog zakona su bili: i) stvaranje uslova za brža, efikasnija ulaganja i izgradnju objekata, ii) osmišljen i racionalan razvoj prostornog planiranja i građevinskog zemljišta (iii) usaglašavanje ovog sistema sa evropskim standardima i (iv) stvaranje uslova za planiranu legalizaciju objekata i njihovo unošenje u katastar nekretnina. Usvajanjem ovog zakona smanjen je broj procedura u ovoj oblasti, a jedan dio preostalih je pojednostavljen. Ovim zakonom je, takođe, uvedena mogućnost ostvarivanja privatnog vlasništva nad 'ostalim' građevinskim zemljištem, što ranijim propisima nije bilo dozvoljeno. Kako ovaj zakon nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije kojim je propisano da gradsko građevinsko zemljište može biti isključivo u društvenom ili državnom vlasništvu, navedene odredbe se ne mogu primjenjivati bez promjene Ustava.

Boks 2.3. Mehanizmi deregulacije korišćeni za reformu regulatornog sistema u Mađarskoj

Mehanizmi za ubrzanje regulatorne reforme, a posebno deregulacija su na radikalnan način primjenjeni u Mađarskoj. Ovaj primer može biti samo djelimično od važnosti za Srbiju, jer je proces tranzicije u Mađarskoj predstavljao prijelaz sa centralno planske privrede na tržišnu privredu, dok je Srbija predstavljala jednu vrstu kvazi tržišne privrede.

Od 1989. godine, u Mađarskoj je utrošena velika energija i značajno vrijeme na pregledanje, ukidanje i izmjenu propisa koji nisu bili u skladu sa principima tržišne demokratije. Korišćenje radikalne deregulacije tokom dva perioda (1989–1991. i 1995–1998.) je dovelo do ukidanja velikog broja postojećih zakona i propisa.

Dva osnovna cilja tokom ovog procesa deregulacije su bila:

- potpuno ukidanje propisa, tzv. *tehnička deregulacija* i
- zamjena, poboljšavanje ili primjena novog, tržišno-orijentisanog propisa, tzv. *deregulation of merit*.

Danas Mađarska ima praktično nov pravni sistem, pošto je oko 90% njene pravne regulative usvojeno poslije 1989. godine.

2.2. ANALIZA EFEKATA PROPISA (RIA)

Analiza efekata propisa (RIA) je metod kojim se omogućava kreatorima politike da se unaprijed upoznaju sa efektima predloženih propisa sa aspekta njihovih potencijalnih troškova, koristi i rizika. Mnoge zemlje, članice OECD-a koriste ovaj metod da unaprijed procijene potencijalne tržišne efekte propisa¹⁰.

Boks 2.4. Lista preporuka OECD-a za donošenje regulatornih odluka

1. Da li je problem pravilno definisan? Problem koji se rješava bi trebalo biti precizno definisan, pružajući adekvatan prikaz njegove prirode i značaja, kao i objašnjenje razloga njegovog nastanka, (identifikujući uticaje na grupacije izložene njegovom dejstvu).

2. Da li je intervencija vlasti opravdana? Intervencija državne uprave bi trebala biti zasnovana na eksplicitnim dokazima da je njeno angažovanje u datom slučaju opravdano, imajući u vidu prirodu problema, potencijalnu korist/štetu od datog angažovanja, (zasnovanu na realnoj procjeni efikasnosti angažovanja vlasti), i alternativne mehanizame za rješavanje datog problema.

3. Da li je regulacija najbolji način intervenisanja (angažovanja) vlasti u rješavanju datog problema ? Zakonodavci bi na samom početku regulatornog procesa trebalo da naprave poređenje različitih regulatornih i neregulatornih mjera politike donošenja propisa, razmatrajući pitanja od značaja kao što su troškovi, koristi, realokacioni efekti i administrativni zahtjevi primjene akta

4. Da li regulacija ima pravni osnov? Regulatorni procesi bi trebalo biti tako strukturirani, da sve regulatorne odluke rigorozno poštuju "vladavinu prava"; to znači da bi postojala eksplicitna odgovornost da su svi propisi odobreni od strane višeg regulatornog nivoa i konzistentni sa ugovornim obavezama, u saglasnosti sa relevantnim pravnim principima kao što su tačnost, proporcionalnost i primjenljivost zahtjevane procedure.

¹⁰ OECD (1997a).

5. Koji je adekvatan nivo (ili nivoi) vlasti za preduzimanje ove aktivnosti? Zakonodavci bi trebalo da izaberu najadekvatniji nivo Vlade za preduzimanje ove aktivnosti, ili ukoliko je više nivoa u pitanju, da osmisle efikasne sisteme saradnje tih nivoa Vlade

6. Da li koristi regulacije opravdavaju troškove? Zakonodavci bi trebalo da procijene ukupne očekivane troškove i rezultate svakog predloženog propisa, kao i očiglednih alternativnih rešenja, i da ih dostave učesnicima procesa odlučivanja u njima razumljivom obliku. Potrebno je utvrditi da li su troškovi angažmana vlasti bili opravdani koristima, pre nego što se pristupi njegovom preduzimanju.

7. Da li je distribucija koristi u okviru društva transparentna? U mjeri u kojoj intervencija državne vlade utiče na raspodjelu i ravnotežu vrijednosti, zakonodavci moraju učiniti transparentnim raspored troškova i koristi novih propisa koje će imati pojedine društvene grupe.

8. Da li je propis jasan, konzistentan, razumljiv i dostupan korisnicima? Zakonodavci bi trebalo da procijene da li će potencijalni korisnici razumjeti pravila, i, u zavisnosti od toga preduzmu korake kako bi se osiguralo da tekst i struktura pravila budu što jasniji.

9. Jesu li sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove? Propise bi trebalo pisati na otvoren i transparentan način, uz primjenu odgovarajućih procedura za efikasno i blagovremeno dobijanje inputa od zainteresovanih strana kao što su poslovni subjekti na koje donošenje ovog propisa ima utjecaj, sindikati, ostale interesne grupe ili drugi nivoi vlasti.

10. Kako postići usaglašenost? Predlagači donošenja propisa trebalo bi da procijene podsticaje i institucije kroz koje će doneseni propis biti primijenjen i trebalo bi osmisliti odgovarajuće strategije za implementaciju koje će omogućiti njihovu najbolju primjenu.

Izvor: OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*

Analiza efekata propisa (RIA) pomaže u:

- Sagledavanju **efekata** propisa koji se predlaže;
- Identifikaciji **alternativnih opcija** kojima se postiže cilj;
- **Procjeni** mogućih regulatornih i neregulatornih opcija;
- Povećanju transparentnosti kroz uključivanje u raspravu svih zainteresovanih strana;
- Utvrđivanju da li **koristi propisa opravdavaju troškove**;
- Utvrđivanju da li su pojedini sektori **neproporcionalno pogođeni**;
- Obezbeđivanju što ranijeg sagledavanja procesa **primjene propisa**.

Lista preporuka OECD-a za donošenje regulatornih odluka (Boks 2.4) je odgovor na potrebu stvaranja i primjene boljih propisa. Ona sadrži deset pitanja o regulatornim odlukama koje mogu biti primijenjene na svim nivoima odlučivanja i kreiranja politike. Ova pitanja oslikavaju principe donošenja kvalitetnih odluka koji se koriste u zemljama OECD-a radi povećanja efektivnosti i efikasnosti aktivnosti vlade u oblasti regulacije: (i) putem poboljšanja pravne i stvarne osnove propisa, (ii) razjašnjavanja mišljenja, pružanja pomoći predstavnicima vlasti u cilju donošenja boljih odluka, (iii) stvaranja uređenijih i predvidljivijih procesa donošenja odluka, (iv) identifikovanja postojećih propisa koji su zastarjeli ili nepotrebni, i (v) uticaja da aktivnosti vlade postanu transparentnije.

Ipak, Lista preporuka sama za sebe nije dovoljna. Ona mora biti primijenjena u okviru šireg regulatornog sistema koji sadrži elemente poput prikupljenih informacija i analiza, procesa konsultacija, i sistemske ocjene postojećih zakona¹¹. Lista preporuka OECD-a je korišćena kao model za uvođenje RIA-e u pravni sistem Srbije.

Obaveza sprovođenja RIA-e je uvedena u pravni sistem Srbije u oktobru 2004. godine, kada je Vlada usvojila izmjene Poslovnika Vlade, uvodeći obavezu svakog ministarstva da pri izradi zakona i drugih propisa pripremi obrazloženje koje sadrži odgovore na spisak pitanja sačinjenih u skladu sa OECD-ovim preporukama o primjeni RIA-e. To znači da se pri izradi svakog zakona i drugog propisa, od strane resornog ministarstva očekuje da pripremi obrazloženje koje će dati odgovore na sljedeća pitanja:

- Koji problem se rješava propisom?
- Koji ciljevi treba da se postignu donošenjem akta?

¹¹ OCDE/GD(95)95 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Ljuality of Government Regulation (Adopted on 9 March 1995)

- Da li su razmatrane druge mogućnosti za rješavanje problema?
- Zašto je donošenje akta najbolje rješenje datog problema?
- Da li pozitivni efekti akta opravdavaju troškove njegove primjene?
- Na koga će i kako utjecati rješenja predložena u aktu?
- Koji su troškovi koje će primjena akta izazvati građanima i privredi, posebno MSP?
- Da li akt stimulira pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?
- Da li su zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove o aktu?
- Koje će mjere tokom primjene akta biti preduzete da bi se ostvarili ciljevi donošenja akta?

Ako obrađivač smatra da obrazloženje akta ne treba da sadrži analizu efekata akta, dužan je da to posebno obrazloži.

Ova značajna reforma uživa podršku Svjetske banke. Uvođenje RIA-e je bio i jedan od preduslova za dobijanje Kredita za strukturno prilagođavanje (2004). Svjetska banka je, takođe, finansirala sprovođenje početne faze sprovođenja ove reforme kao i rad Sekretarijata Savjeta za regulatornu reformu, koji ima vodeću ulogu u ovoj reformi. Institut Svjetske banke je obezbijedio podršku, organizovanjem inicijalne obuke iz oblasti RIA-e u martu i junu 2005. godine.

Aktivnosti Savjeta za regulatornu reformu se u ovom periodu obavljaju otežano, zbog postojanja disproporcije između utvrđenih obaveza Savjeta i raspoloživih sredstava za njihovu realizaciju. Dinamična zakonodavna aktivnost, karakteristična za zemlje u tranziciji, među koje spada i Srbija, predstavlja neprekidan izvor novih obaveza.

Pored toga, državni službenici koji rade na izradi propisa nemaju adekvatna znanja za sprovođenje RIA-e i sagledavanja njenih efekata na privredu. To proizilazi iz analiza dostavljenih Savjetu u okviru obrazloženja zakona (od januara 2005. godine Savjetu je dostavljeno na razmatranje preko 70 prijedloga zakona). Obrazloženja zakona su uglavnom sadržala objašnjenje zašto bi dati zakon trebalo usvojiti, ali nisu pružale odgovor na propisana pitanja. Karakterisalo ih je i nedovoljno definisanje problema, nepostojanje analize alternativnih rešenja i analize troškova i koristi.

Imajući u vidu da je Srbija država u tranziciji u kojoj je potrebno usvajanje velikog broja propisa, ne bi bilo preporučljivo zaustavljanje zakonodavnog procesa dok se postojeći državni službenici ne osposobe za izradu kvalitetnih RIA. Ipak, intenzivni programi obuke u primjeni

RIA-e bi povećali stručne kapacitete državne uprave, pa samim tim i kvalitet predloženih zakona koji se izrađuju.

Boks 2.5. Dobra praksa u kreiranju i primjeni sistema RIA-e Uvođenje efikasne RIA-e

Sljedeći ključni elementi su bazirani na dobroj praksi identifikovanoj u zemljama OECD-a:

1. obezbjeđenje najvišeg nivoa političke podrške za RIA-u;
2. pažljivo raspoređivanje odgovornosti za program RIA-e;
3. obučavanje onih koji pripremaju i usvajaju propise;
4. korišćenje konzistentnih ali fleksibilnih analitičkih metoda;
5. razvijanje i primjena strategija za prikupljanje podataka;
6. pravilno usmjeravanje napora primjene RIA-e;
7. integrisanje RIA-e u proces strateškog odlučivanja, počevši što ranije;
8. saopštavanje rezultata;
9. široko uključenje javnosti;
10. primjena RIA-e na postojeće i nove propise.

Izvor: OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris.

Uvođenje obaveze sprovođenja RIA-e u Srbiji i postepeno povećanje njene primjene bi rezultiralo povećanjem kvaliteta zakona. Sveukupno gledajući, cilj RIA-e je da smanji troškove poslovanja i unaprijedi regulatornu reformu time što će se unaprijediti mogućnost procjene potrebe za propisom, kao i kvaliteta i efekata predloženog propisa na tržište i poslovanje.

Boks 2.6. Ciljevi RIA-e

Vlade koje koriste RIA-u su definisale četiri glavna cilja koji se postižu njenom primjenom:

- povećanje razumijevanja realnih efekata aktivnosti državne uprave uključujući i troškove i koristi tih aktivnosti;
- integrisanje alternativnih opcija za ostvarenje cilja;
- unapređenje transparentnosti i sprovođenje javne rasprave;
- povećanje odgovornosti državne uprave.

Izvor: OECD (1997), *Regulator*

2.3. KONTROLA KVALITETA I KOORDINACIJA RIA-e - DA LI POSTOJE EKSPLICITNI STANDARDI KVALITETA REGULATIVE?

U cilju obezbjeđenja primjene RIA-e, Vlada je ovlastila Savjet za regulatornu reformu da koordinira primjenu i pomaže ministarstvima u sprovođenju RIA-e kao i da vrši kontrolu kvaliteta RIA-e urađene u ministarstvima.

Boks 2.7. Primjena analize efekata propisa (RIA-e) u Poljskoj

Analiza efekata propisa (RIA) uvedena je u Poljskoj krajem 2001., kada je ta zemlja preuzela obavezu da izvrši procjenu regulatornih efekata na društvo i ekonomiju, kao i na nacionalni budžet i životnu sredinu, koristeći pri tome instrumente koje preporučuje OECD i Evropska unija. Svako ko se bavi izradom zakona odgovoran je pred RIA-om i obavezan je da vladinom Centru za zakonsku regulativu saopšti rezultate istraživanja.

Jedinica RIA-e u okviru vladinog Centra za zakonsku regulativu odgovorna je za: (i) kvalitet kontrole RIA-e i (ii) koordinaciju aktivnosti i javnu raspravu. Ova jedinica obavezna je da da **mišljenje** na sve nacрте zakona i izmjene i dopune, koje su izradila ministarstva, a koji u formi prijedloga treba da budu podnijeti zakonodavnom tijelu.

Mišljenja sadrže (i) informaciju o kvalitetu predloženih zakona i njihovoj usklađenosti sa Ustavom i ostalim aktima i (ii) izjavu o procijenjenim efektima, koje zakon donosi, na određene sektore ekonomije, socijalne grupe i implikacije nacionalnog budžeta.

Rezime RIA-e je sastavni dio obrazloženja o donošenju zakona, koje je priloženo uz svaki nacrt; on se objavljuje sa nacrtom na Internet sajtu odgovarajućeg ministarstva. Predstojeći propisi biće, takođe, dostupni javnosti.

Što se tiče kontrole kvaliteta RIA-e, Poljska je odabrala sistem duplog kolosjeka. Jedinica RIA-e u okviru vladinog Centra za zakonodavnu regulativu (VCZR) zadužena je za davanje savjeta (*prvi kolosjek*) o obimu RIA-e i o obimu javne rasprave, s time da oba faktora rade sa zvaničnicima zaduženim za izradu nacрта u nadležnom ministarstvu u vidu formalnog mišljenja, koje prati nacrt tokom predstojećih faza zakonodavnog procesa.

Ukoliko je ministarstvo saglasno sa mišljenjem koje je dao VCZR, onda je isto obavezno da pripremi zvanični odgovor. Mišljenje VCZR i odgovor ministarstva predstavljaju dio dokumentacije priložene uz nacrt, tokom predstojećih faza zakonodavnog procesa, sve dok ga ne usvoji Savjet ministara. Ukoliko ministarstvo nije saglasno sa mišljenjem koje je dao VCZR, onda isto ima obavezu da pripremi zvaničan odgovor. Mišljenje VCZR i odgovor predstavljaju dio dokumentacije priložene uz nacrt, tokom sljedećih faza zakonodavnog procesa, sve dok ga ne usvoji Savjet ministara.

Međutim, VCZR nije nadležan da zaustavi usvajanje nacrta. Ovo može da se obavi (*drugi kolosjek*) u momentu rasprave, koju vodi ili Savjetodavni komitet Savjeta ministara ili sam Savjet ministara. Ovi organi mogu da donesu odluku u smislu odbijanja rasprave o nacrtu bez ARE. Ovo je posao zvaničnika koji su zaduženi za pripremu dnevnog reda za ove organe. U svakom slučaju, samo Savjetodavni komitet ili Savjet ministara imaju ovlaštenja da vrate nacrt, a ARE nadležnom ministru da bi ga poboljšao.

Pored VCZR i njegovog Tima za regulatorni kvalitet, koji predstavlja savjetodavno tijelo bez odlučujuće nadležnosti, postoji još i *vladin Centar za strateške studije*, organ koji je nezavisan od ministarstava i koji podnosi izvještaje neposredno Premijeru. On može da izradi nezavisnu procjenu efekata (od RIA-e koju je pripremio ministar), kada Premijer odredi tako nešto, uzimajući u obzir regulativu sa važnim i dugoročnim efektima.

Da bi mogao da obavlja navedene zadatke, Savjet je formirao Sekretarijat koji se sastoji od: sekretara, pravnog savjetnika i ekonomskog savjetnika. Planirano je da se kapaciteti Savjeta pojačaju angažovanjem većeg broja osoblja u Sekretarijatu u 2006. i 2007. godini.

U primjeni RIA-e, Savjet i Sekretarijat saraduju sa Vladom i ministarstvima na nekoliko načina:

- Savjet i Sekretarijat daju mišljenje na predložene propise sa aspekta da li propis sadrži analizu efekata u skladu sa Poslovníkom Vlade;
- Savjet i Sekretarijat će prikupljanjem planova zakonodavnih aktivnosti svih ministarstava za naredne dvije godine u cilju planiranja zakonodavnih aktivnosti,

- Savjet će izabrati izvjestan broj najvažnijih zakona (maksimalno 3 zakona godišnje) na kojima će Sekretarijat Savjeta za regulatornu reformu pomagati resornim ministarstvima da sprovedu detaljnu RIA-u;
- Savjet i Sekretarijat će pružiti pomoć ministarstvima u integrisanju RIA-e u proces javne rasprave u cilju smanjenja troškova i povećanja kvaliteta javne rasprave. Time bi RIA bila dostupna kao glavni input učesnicima u javnoj raspravi, a rezultati te rasprave bi bili korišćeni za naknadno unapređenje RIA-e;
- Savjet će podnositi periodične izvještaje Vladi o sprovedenim aktivnostima i ostvarenom napretku;
- Savjet će se konsultovati sa svim stranama koje su zainteresovane za sprovođenje reformi vezanih za poslovno okruženje. Savjet, takođe, ima za cilj uspostavljanje kontakata sa relevantnim tijelima u drugim zemljama koje se bave primjenom RIA-e, u cilju korišćenja njihovih iskustava u toj oblasti i uspostavljanja stalne saradnje sa takvim tijelima.

Na nivou Vlade ne postoje eksplicitni standardi kvaliteta regulative.

U proteklom periodu, primjena standarda kvaliteta regulative bila je zahtijevana od strane donatora koji su sufinansirali ili pružili tehničku pomoć u izradi zakona (Svjetska banka, USAID, GTZ, EBRD, OEBS itd).

Iskustva Poljske i Mađarske, kao novih zemalja članica, mogu da budu korisna za Srbiju. Obje ove zemlje su prošle kroz fazu tranzicije ka tržišnoj ekonomiji i koristile su Analizu regulatornih efekata (ARE), da bi poboljšale svoj pravni okvir. Sprovođenje RIA u ovim zemljama je u podmakloj fazi i, kao takva, može da se koristi kao model za Srbiju.

Boks 2.8. Primjena analize regulatornih efekata (RIA) u Mađarskoj

U Mađarskoj je RIA uvedena 1987. godine, Zakonom o propisima, koji predviđa da prije usvajanja nove regulative nadležna ministarstva treba da obave analizu socijalno-ekonomskih efekata:

- poštovanja prava i obaveza građana,
- očekivanih efekata regulative, i
- uslova za njihovo sprovođenje na osnovu naučnih nalaza.

Rezultati RIA-e treba da budu na raspolaganju Parlamentu kada se podnose nacrti zakona, kao kompletan priložen dokument u okviru objašnjenja o prijedlozima zakona ili u odvojenom dokumentu. U svakom slučaju, Parlament ne određuje da li su uslovi za RIA-u nacrti zakona ispunjeni.

Od RIA-e se takođe traži u ex-post ocjenjivanju postojećih normi, da zahtijeva da regulatorni organi, koji su zaduženi za *realizaciju i sprovođenje propisa*, podnose Ministarstvu pravde izvještaj u kome su date procjene realnih efekata propisa, godinu dana nakon usvajanja.

Kada se radi o ex-ante primjeni RIA-e, ona je obavezna za sve nivoe zakonske regulative (akta, vladine uredbe, izvršne uredbe, lokalne uredbe). Važno je da se naglasi da je RIA, takođe, predušlov i za sprovođenje direktiva EU.

Program reformi iz 1995. doveo je do izvjesnih poboljšanja: Vladina Uredba dala je ovlaštenje *jedinici za nadzor* (do 1998., Vladin komesar) da zahtijeva “detaljnu sveobuhvatnu procenu efekata i/ili analizu isplativosti” (Vladina Rezolucija 1100/1996). Odgovornost za procjenu kvaliteta je 1998. godine prenijeta sa **Jedinice za regulatorno upravljanje** (u Kabinetu premijera) *na Ministarstvo pravde, Odjeljenje za analizu efekata, deregulaciju i registraciju zakona*.

Glavne teme koje se po pravilu razmatraju u okviru procesa RIA-e su:

- konkurencija,
- životna sredina,
- jednake mogućnosti,
- siromašniji društveni slojevi i manjine,
- mala i srednja preduzeća,
- državni budžet.

Shodno tome, najčešće razmatrane kategorije su privreda, stanovništvo i državna uprava.

2.4. DA LI POSTOJI SISTEM PLANIRANJA ZAKONODAVNIH AKTIVNOSTI?

U Srbiji još uvijek ne postoji sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti, ali postoje neke njegove polazne osnove, imajući u vidu da Vlada Republike Srbije zahtijeva od ministara da Vladi dostave program nacрта zakona čije usvajanje planiraju da predlože tokom naredne godine. Kako se taj plan ne objavljuje, on nije dostupan svim zainteresovanim stranama.

Ostvarenje daljeg napretka u ovoj oblasti se očekuje primjenom Strategije regulatorne reforme koju bi Vlada trebala da usvoji ove godine. Prema toj strategiji, svako ministarstvo bi trebalo da napravi šestomjesečni plan izrade novih zakona i ostalih značajnijih zakonskih akata, koji bi bio periodično ažuriran i podnesen Savjetu za regulatornu reformu, zajedno sa planovima za konsultacije sa predstavnicima najvažnijih zainteresovanih strana. Ti rasporedi i planovi konsultacija bi trebali postati dostupni javnosti, da bi zainteresovane strane mogle da se pripreme za navedene konsultacije.

Boks 2.9. Sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti u Mađarskoj

Jedan od primjera koji Srbiji može poslužiti pri kreiranju svog sistema planiranja zakonodavnih aktivnosti je onaj koji se koristi u Mađarskoj.

Mađarska je razvila složen sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti. Trenutno se primjenjuju dvije procedure planiranja zakonodavnih aktivnosti:

- **petogodišnji program,**
- **kratkoročni zakonodavni programi** koji se odnose na periode od šest mjeseci do tri godine.

Prema Zakonu o zakonskoj regulativi, Vlada ima obavezu da sačini **petogodišnji plan** u kome će biti navedeni svi zakoni i značajnija podzakonska akta čiju izradu planira u tom periodu. Vlada (npr. Ministarstvo pravde) svake godine podnosi Parlamentu izvještaj o realizaciji ovog programa. Zbog neusaglašenosti između navedenog petogodišnjeg programa i četvorogodišnjeg skupštinskog ciklusa, takvi dugoročni planovi se uglavnom svode na politička opredjeljenja vlade.

Kako bi se ovaj problem riješio, Vlada je uvela izradu **kratkoročnih zakonodavnih programa** koji se odnose na periode od šest mjeseci do tri godine. Oni predstavljaju značajne instrumente za sprovođenje internih konsultacija za javne rasprave.

Na osnovu odredbi navedenog zakona, Vlada ima obavezu da se konsultuje ne samo sa predstavnicima javne administracije, već i sa Vrhovnim sudom, Javnim tužiocem, predstavnicima civilnog društva i poslovnih krugova, kao i sa predstavnicima lokalne samouprave. Po usvajanju navedenih programa, Vlada ima obavezu da ih objavi u službenom listu i sredstvima javnog informisanja. Pored toga, Ministarstvo pravde ima obavezu da svakih šest mjeseci ažurira plan donošenja propisa, izvještava Parlament o ostvarenom napretku na tom planu, unaprijeđujući time mehanizme sprovođenja svojih zakonodavnih nadležnosti.

2.5. JAVNA RASPRAVA I TRANSPARENTNOST

Do usvajanja izmjena Poslovnika Vlade, oktobra 2004. godine, javna rasprava nije bila obavezna. Štaviše, Poslovníkom je bilo propisano da se sva akta koja Vlada usvaja (zakoni i podzakonska akta), smatraju povjerljivim sve do momenta njihovog usvajanja. U fazi usvajanja, Vlada je mogla da naloži resornom ministarstvu da održi javnu raspravu i da nakon sprovedene rasprave ponovo dostavi nacrt zakona na razmatranje. Međutim, većina zakona u tom periodu usvojena je bez prethodno održane adekvatne javne rasprave.

Izmjenama Poslovnika propisana je obaveza sprovođenja javne rasprave i u postupku pripreme zakona kojima se bitno mijenja pravni režim u jednoj oblasti, ili koji uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. U ostalim slučajevima javna rasprava nije obavezna, ali se može održati ukoliko predlagač zakona smatra da je to potrebno.

Boks 2.10. Javna rasprava u Sloveniji

Iskustva Slovenije vezana za proces sprovođenja javne rasprave, gdje se taj proces sprovodi uz učešće svih zainteresovanih strana u procesu usvajanja propisa, i prevazilazi obaveze propisane zakonom, bi mogla biti relevantna za Srbiju.

Iako u Sloveniji ne postoji zakonska obaveza da Vlada traži mišljenje zainteresovanih strana (Državni savjet, sindikati i druga savjetodavna tijela koja predstavljaju radnike, poslovna udruženja i nevladine organizacije), Vlada Slovenije po pravilu traži mišljenje navedenih zainteresovanih strana vezanih za oblast njihovog interesovanja.

Nacrti zakona se šalju različitim zainteresovanim stranama u cilju prikupljanja relevantnih informacija za procjenu efekata navedenih zakona. Po mišljenju zaposlenih u Parlamentu Slovenije, u ovom procesu je od posebnog značaja tzv. socijalno partnerstvo, kao sredstvo indirektnog uticaja raznih udruženja i nevladinih organizacija na zakonodavni proces. Neke nevladine organizacije, među kojima su i sindikati, Privredna komora Slovenije, Komora zanatlija Slovenije, Komora poljoprivrede i šumarstva Slovenije, učestvujući u raspravama i razmjenama mišljenja na sastancima organizovanim od strane različitih ministarstava Vlade Slovenije, na indirektan način učestvuju u zakonodavnom procesu zemlje.

Slovenački parlament je po pravilu otvoren za stavove javnosti. Zakoni i ostali propisi koje usvaja Parlament Slovenije po usvajanju se štampaju u cjelini ili u vidu izvoda, u Službenom listu Slovenije, a mogu biti objavljena i u sredstvima javnog informisanja. Sve faze procesa usvajanja propisa objavljuju se na Internetu. Predstavnici sredstava javnog informisanja imaju pravo da prisustvuje zasjedanjima Parlamenta i njegovih radnih tijela.

U cilju pribavljanja informacija, stalni odbor Parlamenta može sprovesti javnu raspravu na koju može pozvati članove vlade, predstavnike različitih interesnih grupa, eksperte i ostale predstavnike za koje smatra da mogu pružiti korisne sugestije i informacije. Stalni odbor ima obavezu da sprovede takvu raspravu ukoliko najmanje četvrtina njegovih članova to zahtijeva. Saopštenje se objavljuje u sredstvima javnog informisanja.

Program javne rasprave i način na koji će ona biti održana određuje nadležni odbor Vlade, na prijedlog predlagača zakona. Ako obrađivač ne sprovede javnu raspravu prema programu koji je odredio nadležni odbor ili ne predloži nadležnom odboru sprovođenje javne rasprave a

bio je dužan, nadležni odbor će prilikom razmatranja nacrtu zakona obavezati obrađivača da dopuni javnu raspravu, odnosno sam odrediti obavezu sprovođenja javne rasprave, organe koji je sprovode i program i rok u kome se ona sprovodi.

Sve faze procesa usvajanja zakona u Narodnoj skupštini objavljuju se na Internetu. Po usvajanju u Narodnoj skupštini, zakoni se objavljuju u Službenom glasniku, kao i na Internetu.

Navedeno predstavlja određenu polaznu osnovu, ali je to nedovoljno sa aspekta potrebnog nivoa transparentnosti i uključenosti svih zainteresovanih aktera u proces usvajanja zakona. U proteklom periodu, predstavnici privatnog sektora, uključujući i Savjet stranih investitora, upućivali su oštre kritike predlagачima zakona uslijed činjenice da nacрте zakona dobijaju u poslednjem momentu i da njihove sugestije rijetko bivaju usvojene ili čak i uzete u razmatranje.

Strategija regulatorne reforme bi trebalo da ima dalje pozitivne efekte na povećanje nivoa transparentnosti zakona i ostalih propisa putem održavanja javnih rasprava. Prema ovoj strategiji, svako ministarstvo bi trebalo da napravi plan održavanja rasprava, kako bi svim zainteresovanim grupama obezbijedio blagovremeni pristup nacrtima zakona i ostalih propisa. Ovim planom bi bili obuhvaćeni predstavnici poslovnih krugova i nevladinih organizacija u mjeri u kojoj je to moguće.

2.6. ULOGA GRUPA ZA LOBIRANJE

Lobiranje je sastavni deo razvijenog demokratskog društva, i zakonom je regulisano u zemljama sa razvijenim demokratskim sistemima. Iako rad grupa za lobiranje nema institucionalnu osnovu u Srbiji, praksa lobiranja u cilju vršenja uticaja na vladajuće strukture i pravni sistem je vrlo često prisutna u zakonodavnom procesu.

Radnički sindikati, političke stranke, udruženja domaćih i stranih poslovnih subjekata, ‘tajkuni’ – ‘uspješni poslovni ljudi’ – aktivno utiču na mijenjanje postojećeg zakonodavstva.

Lobiranje najčešće započinje direktnim ili posrednim kontaktom predstavnika interesnih grupa sa određenim poslanicima u Narodnoj skupštini. Komunikacija ima za cilj iznošenje ličnih stavova lobi grupa o negativnim efektima primjene već usvojenog zakona, odnosno “štetnosti” odredbi zakona koji je u proceduri usvajanja. Uspješno lobiranje za rezultat ima podnošenje amandmana na prijedlog zakona ili inicija-

tivu za izmenu postojećeg zakona od strane poslanika nad kojima je izvršen uticaj.

Iako predloženi amandmani mogu da sadrže ispravne sugestije, nerijetko su oni samo instrument za nametanje interesa lobi grupe, na uštrb opšteg interesa. Kao potencijalno rješenje prevencije negativnih uticaja lobi grupa, članove Narodne skupštine je neophodno edukovati uz podsticanje neposrednijeg kontakta poslanika i zaposlenih u stručnim službama Narodne skupštine, kako bi se poslanicima na vrijeme skrenula pažnja u kojoj mjeri su predloženi amandmani u skladu sa ostalim zakonodavstvom iz date oblasti, kao i sa standardima EU. Na taj način bi se obezbijedila veća selekcija predloženih amandmana od strane poslaničkih klubova u Narodnoj skupštini, a posljedično bi se unaprijedio i kvalitet zakonskih prijedloga.

Primjeri aktivnosti neformalnih grupa za lobiranje u Srbiji

Izmjene Zakona o radu kao primer aktivnosti neformalnih grupa za lobiranje u Srbiji. Jedan od skorijih primjera lobiranja dviju suprotstavljenih strana je primjer izmjena Zakona o radu. Sindikati su lobirali za izmjenu Zakona o radu koji je stupio na snagu u decembru 2001. godine, dok je Savjet stranih investitora, kao predstavničko tijelo stranih investitora koji posluju u Srbiji, lobirao da postojeći zakon i dalje ostane na snazi.

Strani investitori su izrazili zadovoljstvo sadržajem Zakona o radu iz 2001. godine i pomenuli da je on imao pozitivan uticaj na unaprjeđenje poslovne klime u Srbiji, što je bilo od velike važnosti za priliv stranih direktnih investicija. Naglasili su da je to tržišno orijentisan zakon, daleko liberalniji u poređenju sa prethodnim zakonom o radu po pitanju procedura zapošljavanja i prekida radnog odnosa i da je poslodavcima pružao znatno veću fleksibilnost. Poslodavci su imali punu slobodu da prekinu radni odnos u slučaju nezadovoljstva učinkom zaposlenog, nedostatka potrebnih kvalifikacija, znanja i vještina, nedoličnog ponašanja na poslu, kriminalnih radnji izvršenih u vezi sa poslom koji obavljaju, odsustvovanja sa posla po završetku neplaćenog odsustva, zloupotrebe prava na bolovanje ili zastoja izazvanih ekonomskim, tehnološkim ili organizacionim razlozima.

Pregovori o kolektivnom ugovoru nisu bili obavezni i u slučaju da poslodavac i odgovarajući sindikat ne postignu dogovor, predviđeno je da se radni odnosi mogu uređivati unilateralnim aktom poslodavca ili kroz individualne ugovore o radu. Ovaj zakon je olakšao poslodavcima zapošljavanje na određeno vreme.

Sa druge strane, zabilježen je jedan broj slučajeva kršenja odredbi ovog zakona, naročito u slučajevima privatizacije društvenih preduzeća sa viškom radne snage. Sindikati su lobirali za izmjene ovog zakona, snažno podržavajući zahtjeve zaposlenih.

Lobiranje sindikata bilo je jedan od razloga za usvajanje novog Zakona o radu koji je usvojen u martu 2005, a koji daje veća prava zaposlenima od onih predviđenih Zakonom o radu iz 2001. godine).

Prema mišljenju Savjeta stranih investitora, ovaj zakon nije u saglasnosti sa potrebama tržišne privrede i ne ide u prilog daljem razvoju tržišta rada u Srbiji. Strani investitori takođe smatraju da je usvajanjem novog zakona znatno uvećana cijena rada, i da mnoge od odredbi predstavljaju veliki teret za poslodavce.

Samo nekoliko mjeseci po usvajanju novog Zakona o radu (mart 2005), postalo je očigledno da neke odredbe ovog zakona pružaju 'previše povoljnu' poziciju zaposlenima, a potpuno obeshrabrujuću poziciju poslodavcima u pogledu troškova koje poslodavac ima u slučaju raskida radnog odnosa. To je dovelo do usvajanja amandmana na ovaj zakon (jul 2005), čime je u izvjesnoj mjeri smanjeno opterećenje poslodavaca, ali su i dalje ostale na snazi odredbe zakona koje su regulisale osnovne zahtjeve sindikata.

Regulacija i demonopolizacija sektora za telekomunikacije kao primjer lobiranja. Nakon dvogodišnje debate, novi Zakon o telekomunikacijama je usvojen u Narodnoj skupštini Srbije u maju 2003. godine. Prije donošenja novog Zakona, državni operater Telekom Srbija imao je potpuni monopol nad cijelom telekomunikacionom infrastrukturom, kao i na sve telekomunikacione usluge, osim Interneta i multimedijalnih usluga. Ovakvo stanje sprječavalo je priliv investicija u sektor telekomunikacija i dinamičniji razvoj ove oblasti.

Novi zakon je urađen u skladu sa obavezujućim standardima poslovanja u oblasti telekomunikacija, propisanim od strane Evropske unije. U skladu sa tim, bilo je predviđeno da u roku od dva mjeseca nakon usvajanja Zakona bude formirana Agencija za telekomunikacije, kao nezavisno regulatorno tijelo zaduženo da izdaje licence operaterima i utvrđuje njihove međusobne odnose. Na taj način, primjena ovog Zakona trebalo je da omogući punu liberalizaciju telekomunikacionog tržišta u Srbiji.

Primjena novog Zakona bila je onemogućena jer je u Zakon unijeta odredba po kojoj kompanija Telekom Srbija zadržava ekskluzivna

prava na tržištu do juna 2005. godine. Ova odredba unijeta je usljed lobiranja stranih investitora, kojima je prilikom ranijeg ulaganja ugovorom bilo garantovano da će ovaj operater imati monopolsku poziciju na tržištu. Na taj način, primjena novog Zakona i liberalizacija telekomunikacionog tržišta je bila odložena do isteka ovog perioda. U međuvremenu, italijanski investitor prodao je 29% dionica Telekoma državi Srbiji, čime je država postala ključni stakeholder zainteresovan za produženje monopola. Ova promjena uticala je da lobiranjem državnog operatera sa jedne strane, kao i postojanjem različitih interesa u Narodnoj skupštini, bude odloženo formiranje Agencije za telekomunikacije za skoro dvije godine. Ova Agencija formirana je tek u maju 2005. godine, a s obzirom da je potreban određeni period da postane operativna, može se očekivati da će prve licence operaterima biti izdate sredinom 2006. godine. Na taj način, dodatno je odložena liberalizacija tržišta, uz zadržavanje monopolske pozicije državnog operatera Telekom Srbija i nakon formalnog isticanja monopola.

2.7. USVAJANJE STRATEGIJE O CILJEVIMA REGULATORNE REFORME I VRIJEDNOSTIMA KOJE SU ZAŠTIĆENE PUTEM PRIMJENE RIA-e

Savjet za regulatornu reformu će predložiti Vladi usvajanje Strategije regulatorne reforme, pripremljene od strane Sekretarijata uz pomoć inostranih eksperata. Da bi se obezbijedila transparentnost i uključili prijedlozi svih zainteresovanih strana, prijedlog Strategije će biti predstavljen na seminaru (workshop-u) sa učešćem svih zainteresovanih strana (ministarstava, NGO-a, donatora, predstavnika udruženja poslovne zajednice). Savjet će koristiti različite pristupe pri izradi Strategije i testiraće radikalnu deregulaciju, "pojednostavljenje", "kodifikaciju" i druge uspješno primijenjene metode u međunarodnoj praksi, a u cilju racionalizacije regulatornog sistema Srbije.

Strategija bi trebalo da sadrži sljedeće elemente:

a) Uspostavljanje sistema planiranja zakonodavnih aktivnosti za nove zakone i propise

Sva ministarstva bi trebalo da naprave šestomjesečne planove izrade novih zakona i ostalih važnijih propisa, koji bi bili periodično ažurirani i dostavljeni Savjetu za regulatornu reformu, zajedno sa planovima javne rasprave sa najvažnijim zainteresovanim stranama. Ovi planovi bi bili dostupni javnosti, da bi zainteresovane strane mogle da se pripreme za raspravu.

b) Unapređenje sistema javne rasprave zakona i transparentnosti

Sva ministarstva bi trebalo da naprave planove javne rasprave da bi se obezbijedilo da sve zainteresovane strane imaju blagovremen pristup nacrtima zakona i ostalih propisa. Ovaj plan bi trebalo da u najvećoj mogućoj meri uključuje udruženja privrednika i NGO-e.

Njegova uloga bi bila da razmatra planove javne rasprave ministarstava, koji bi zatim bili objavljeni. Vlada bi trebalo da ima obavezu objavljivanja konačnih planova javne rasprave, Odbor Vlade za privredu i finansije bi sprovodio nadzor usaglašenosti rada ministarstava.

Tokom razmatranja predloženih zakona i ostalih propisa, Savjet bi tražio mišljenje o prijedlozima zakona i izjavama o usklađenosti od predstavnika udruženja poslovne zajednice. Ova mišljenja bi bila inkorporirana u izvještaje Savjeta. Rasprave o prijedlozima zakona i ostalih propisa bi trebale biti dostupne javnosti.

Postupak javne rasprave bi trebalo izmijeniti i proširiti, da bi uključio širi spektar interesa, uključujući privatni sektor i predstavnike civilnog društva.

Sprovođenje javne rasprave i transparentnost bi trebali biti koordinirani sa aktivnostima pristupanja STO i Evropskoj uniji.

c) Akcioni plan i dinamika transformacije Savjeta za regulatornu reformu u stalno tijelo Vlade, zaduženo za sprovođenje RIA-e.

POGLAVLJE 3

PRIMJENA ZAKONA

Slavica Penev
Andreja Marušić
Milan Kovač

Donošenje zakona u Srbiji odvija se paralelno sa nekoliko procesa, uključujući proces tranzicije zemlje u cilju prelaska na sistem tržišne ekonomije, pripreme za pristupanje Evropskoj uniji, pregovore sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (STO), pregovore i aranžmane sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF-om) i Svjetskom bankom.

U tom pogledu, kao i u zemljama koje su već u velikoj mjeri prošle kroz proces tranzicije, u Srbiji se usvaja veliki broj novih zakona, među kojima jedan broj zakona po prvi put uređuju određene oblasti, dok drugi uređuju određene oblasti na drugačiji način.

U ovakvom okruženju, često se dešava da se zakoni usvajaju veoma brzo, bez održavanja javnih rasprava, bez sagledavanja realne slike o efektima koje će njihova primjena imati na zainteresovane strane, bez dovoljne usaglašenosti sa postojećim zakonima, a što je još važnije, bez prethodnog razmatranja problema njihove primjene.

U cilju prevazilaženja propusta u primjeni, česte su potrebe za promjenama zakona. To opet ima negativne posljedice po rad Skupštine, a česte su i kritike članova Narodne skupštine na rad ministarstava usljed ovih čestih izmjena zakona.

3.1. ULOGA SKUPŠTINE U PRIMJENI ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA

3.1.1. Podzakonska akta

Iako donošenje podzakonskih akata i drugih propisa nije u nadležnosti Narodne skupštine, već spada u nadležnost Vlade, Narodna skupština je na izvjestan način uključena u sprovođenje zakona i podzakonskih akata kroz rad svojih odbora.

Primjer direktne nadležnosti Narodne skupštine u kontroli primjene propisane zakonske procedure jeste Zakon o finansiranju političkih partija, usvojen sredinom 2003. godine, a u primjeni je od 1. januara 2004. godine. Prema odredbama ovog Zakona, svaka registrovana politička stranka dužna je da skupštinskom Odboru za finansije svake godine podnese završni račun sa certifikatom ovlaštenog revizora, izvještaj o priložima koji prelaze iznos od 6.000 dinara, kao i izvještaj o raspoloživoj imovini za prethodnu kalendarsku godinu. Zakonom je, takođe, propisano da se ovi izvještaji objave u Službenom glasniku, o trošku samih političkih partija, čime se oni dostavljaju na uvid javnosti.

Radna grupa Odbora za finansije odgovorna je za kontolu dostavljenih izvještaja i formiranje kompozitnog izvještaja o rezultatima kontrole.

Ključni nedostatak ovog Zakona nalazi se u činjenici da njime nije predviđen rok za podnošenje godišnjih izvještaja, što je rezultiralo činjenicom da je za 2004. godinu, od registrovanih 396 političkih parti-ja kompletne finansijske izvještaje dostavilo svega pet stranaka. Iz tog razloga Odbor za finansije započeo je postupak pripreme prijedloga izmena postojećeg Zakona.

3.1.2. Izvještaji republičkih agencija zaduženih za implementaciju

Republičke agencije zadužene za implementaciju (npr. Agencija za privatizaciju, Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza, Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništvo, Agencija za privredne registre, itd.) imaju obavezu da pripreme izvještaje o svojim godišnjim aktivnostima. Oni podnose svoje izvještaje resornim ministarstvima, koja ih prosljeđuju odgovarajućem skupštinskom odboru.

Postoje primjeri dobre saradnje između odbora Narodne skupštine i agencija zaduženih za implementaciju.

Izvještaji Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva. Saradnja između Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništvo i Odbora za razvoj i ekonomske odnose sa inostranstvom Narodne skupštine predstavlja primjer dobre saradnje. Agencija podnosi tromjesečne izvještaje Odboru koje redovno zajedno razmatraju članovi Odbora i direktor Agencije. U nekoliko navrata Odbor je odigrao aktivnu ulogu u otklanjanju prepreka za rad Agencije, prosljeđujući direktno svoje izvještaje Vladi u kojima su sadržane preporuke šta bi Vlada trebala da uradi kako bi omogućila efikasan rad ove agencije.

Izvještaji Agencije za privatizaciju. Agencija za privatizaciju podnosi redovne izvještaje skupštinskom Odboru za privatizaciju, uključujući: (i) mjesečne izvještaje, (ii) tromjesečne izvještaje, (iii) polugodišnje izvještaje, i (iv) godišnje izvještaje. Ovi izvještaji sadrže pregled aktivnosti Agencije za privatizaciju ostvarenih u prethodnom mjesecu, kao i pregled planiranih aktivnosti. Isti izvještaji se podnose Upravnom odboru Agencije za privatizaciju. Odbor za privatizaciju može zatražiti pojašnjenje ili dopune izvještaja, u kom slučaju je Agencija dužna da postupi u skladu sa datim komentarima i postavljenim zahtjevima. Sastanci članova Odbora za privatizaciju i predstavnika Agencije za privatizaciju održavaju se jednom mjesečno. Izvršni direktor Agencije za privatizaciju prisustvuje ovim sjed-

nicama, ali može ovu obavezu prenijeti na drugog kompetentnog člana Agencije, u zavisnosti od teme koja se razmatra na sjednici.

3.2. PRIMJERI IZMJENA PROPISA U CILJU RJEŠAVANJA PROBLEMA NASTALIH U NJIHOVOJ PRIMJENI

Jedan broj zakona i propisa koji su važni za proces tranzicije u Srbiji je bio izmijenjen ili zamijenjen novim. Sljedeći zakoni predstavljaju dobre primjere izmjena zakona koji su imali pozitivan utjecaj na poslovnu klimu u Srbiji, i putem kojih su eliminisani neki propusti u njihovoj primjeni:

- paket zakona kojima je regulisan proces privatizacije,
- propisi kojima se reguliše oblast registracije privrednih subjekata,
- propisi kojima je regulisan sistem javnih nabavki.

***Paket zakona kojima je regulisan proces privatizacije.** Zakon o vlasničkoj transformaciji, usvojen 1997. godine, favorizovao je tzv. 'insajderski' koncept privatizacije, po kom je radnicima u kompanijama koje su ušle u proces privatizacije besplatno dijeljeno do 60% dioničkog kapitala. Novim Zakonom o privatizaciji (usvojenim u junu 2001), promijenjen je metod privatizacije tako što je 'insajderski' koncept zamijenjen 'autsajderskim', čime je stvoreno više prostora za strateška ulaganja i učešće inostranih investitora u procesu privatizacije. Kako bi se omogućila primjena ovog zakona, usvojeni su Zakon o agenciji za privatizaciju i Zakon o akcijskom fondu, kojima je uređeno osnivanje i propisan opseg aktivnosti institucija zaduženih za sprovođenje procesa privatizacije. U skladu sa odredbama ovih zakona, osnovane su tri institucije:*

- Agencija za privatizaciju, kao pravno lice koje promoviše, realizuje i kontroliše sprovođenje procesa privatizacije u saglasnosti sa zakonom,
- Akcijski fond, kao pravno lice u koji se slivaju i preko kog se prodaju državne dionice, pod uslovima i na zakonom propisan način,
- Privatizacioni registar u koji se sliva 15% vrijednosti dionica preduzeća koja se privatizuju putem tendera, kako bi se nakon izvjesnog broja godina te dionice podijelile besplatno svim zainteresovanim građanima koji nisu zaposleni u privatizacionim preduzećima.

Zakonom o privatizaciji propisana su tri metoda privatizacije:

- tender, kao metod prodaje za velika preduzeća, pri čemu se strateškom investitoru nudi najmanje 70% paketa dionica,
- aukcijska prodaja za mala i srednja preduzeća, i

- *restrukturiranje odabrane grupe velikih preduzeća gubitaša, za koje u cjelini ili njihove pojedine dijelove postoje izgledi za uspješno poslovanje, nakon čega slijedi tenderska ili aukcijska privatizacija.*

Po usvajanju ovih zakona i osnivanju institucija zaduženih za sprovođenje procesa privatizacije putem tendera i aukcija, privatizacioni proces je u Srbiji intenziviran (uz podršku Svjetske banke). Značajan broj uspješnih privatizacija realizovan je u periodu 2002–2004.

Međutim, mnoge od najtraženijih firmi su već prodate, što znači da će ubuduće procesi privatizacije ići teže i biti sve zahtjevniji. Da bi se ubrzala privatizacija domaćih preduzeća sa velikim dugovanjima koja gotovo da nemaju rezultata rada, i to kroz korporativno i finansijsko restrukturiranje koje prethodi privatizaciji, bilo je neophodno riješiti pitanje duga državi. U skladu sa nedavnim izmjenama Zakona o privatizaciji (maj 2005.), državni povjerioci subjekata privatizacije koji su u procesu restrukturiranja, su obavezni da se u potpunosti odreknu potraživanja prema tim preduzećima, a da svoje potraživanje namire iz ostvarene prodajne vrijednosti preduzeća. Međutim, i dalje je prisutan veliki broj javnih i državnih preduzeća koja ne mogu biti privatizovana putem tendera ili aukcijske prodaje čak i nakon sprovedenog postupka restrukturiranja, uslijed lošeg poslovanja i prezaduženosti.

Otvaranje stečajnog postupka nad ovim preduzećima predstavlja značajan instrument za privođenje kraju procesa privatizacije u Srbiji. Iz tog razloga, usvojen je novi Zakon o stečajnom postupku (jun 2004). Ovim zakonom zaštita prava povjerilaca je znatno poboljšana u odnosu na ranija zakonska rešenja.

Kako bi se unaprijedio proces primjene ovog zakona, uz preporuku Svjetske banke je izmjenjen Zakon o Agenciji za privatizaciju, te je predviđeno da Agencija obavlja i poslove stečajnog postupka u društvenim preduzećima.

Reforma postupka registracije privrednih subjekata. Zakonom o privrednim društvima, koji je usvojen u novembru 2004. godine, uvedeno je nekoliko novina u odnosu na prethodna zakonska rješenja ove oblasti. Ovim zakonom su uvedene nove pravne forme organizacije privrednih subjekata, upisa koncerna, holding kompanija, itd. u registar privrednih subjekata. Postupci promjena statusa kao što su spajanja, podjela i odvajanje razrađeni su do detalja. Takođe, proces dobrovoljne likvidacije kao način prestanka rada kompanija je detaljno razrađen i uprošćen. Generalno govoreći, pravni okvir koji reguliše

organizaciju, poslovanje i gašenje privrednih subjekata znatno je izmjenjen. Sve navedene promjene stvorile su prazninu u implemetaciji novog Zakona o registraciji privrednih subjekata, čija je primjena bila tek na početku (stupio je na snagu 1. januara 2005.) U pogledu uslova i neophodne dokumentacije za registraciju, ova dva zakona su bila u koliziji. Agencija za privredne registre donijela je odluku da primjenjuje Zakon o privrednim društvima, ali je takva praksa dovela do opasnosti od pravne nesigurnosti u ovoj oblasti. U namjeri da se ova pravna nesigurnost izbjegne, usvojene su izmjene i dopune Zakona o registraciji privrednih subjekata i njegovom usaglašavanju sa novim Zakonom o privrednim društvima. Ove dopune su dovele do daljeg pojednostavljenja procedure i smanjenja potrebne dokumentacije za registraciju, a omogućena je i registracija novih pravnih formi, kao što su filijale.

Regulisanje oblasti javnih nabavki. Oblast javnih nabavki je po prvi put u Srbiji zakonski regulisana 2002. godine, kada je donesen Zakon o javnim nabavkama. Ovim Zakonom stvoreni su preduslovi za efikasnu upotrebu javnih sredstava, kao i za podsticanje konkurentnosti i ravnopravnost ponuđača u postupcima javnih nabavki. (za protekle 3 godine, ukupne uštede po osnovu primjene ovog zakona procijenjene su na 19 mlrd. dinara, odnosno 324 miliona eura). Na osnovu ovog zakona je došlo do formiranja sljedećih institucija: (i) Uprave za javne nabavke – zadužene za obavljanje stručnih poslova i vršenje nadzora u postupcima javnih nabavki, (ii) Komisije za zaštitu prava ponuđača – osnovane sa glavnim ciljem da obiježbedi pravnu sigurnost u oblasti javnih nabavki, kao i da spriječi pojavu korupcije koja se često sreće u ovoj oblasti.

Primjena ovog Zakona bila je ozbiljno ugrožena činjenicom da Komisija za zaštitu prava ponuđača tokom 2003. godine nije riješila ni jednu od ukupno 800 podnijetih žalbi. Osnovni razlog nefunkcionisanja Komisije bio je u tome što Zakonom nije bio dobro definisan status članova Komisije (oni nisu bili stalno zaposleni i nisu imalo dovoljno znanja iz ove oblasti). Pored toga, Zakon nije predvidio postojanje stručnih službi i tehničkih preduslova za uspješan rad Komisije. Primjena Zakona bila je dijelom onemogućena i zbog česte pojave nedovoljno preciznih i diskriminatornih uslova za učešće na tenderu, kao i kriterijuma korišćenih za vrednovanje ponuda u postupku javnih nabavki. Radi omogućavanja primjene Zakona o javnim nabavkama bilo je neophodno donošenje niza podzakonskih akata i internih dokumenata, kao i usvajanje jednog broja amandmana na postojeći Zakon o javnim nabavkama. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama usvojen 2004. godine, inicirao je pojednostavljenje i pojeftinjenje procedura javnih nabavki, kao i bolju organizaciju zaštite ponuđača u okviru procedure javnih nabavki, zajedno sa 20% preferen-

cijala za domaća preduzeća, što predstavlja korak nazad u odnosu na postojeću pravnu regulativu Evropske unije. U cilju daljeg poboljšanja primjene ovog zakona, potrebno je, posebnim zakonom, osnovati Vrhovnu revizijsku instituciju koja bi obavljala sveobuhvatnu kontrolu regularnosti postupka javnih nabavki – od planiranja nabavki do izvršenja ugovora posle završenih tendera. Pored toga, potrebno je dodatno uskladiti Zakon o javnim nabavkama sa drugim zakonima kako bi sudovi efikasnije rješavali sporove iz te oblasti.

3.3. VISOK NIVO ADMINISTRATIVNE DISKRECIJE KAO POSLEDICA NEJASNIH ILI NEUSKLAĐENIH ZAKONA

Visok nivo regulacije, složene procedure i odsustvo transparentnosti u donošenju odluka predstavljaju faktore koji povećavaju nivo administrativne diskrecije u primjeni zakona. Vrlo često, nejasni i neusklađeni zakoni dovode do toga da se podzakonska akta koriste za rješavanje određenih problema, na način koji je drugačiji od onoga predviđenom u zakonu.

Boks 3.1. Izdavanje poreskog identifikacionog broja u postupku registracije privrednih subjekata

Jedan od primjera štetnog uticaja podzakonskih akata, koji je doveo do stvaranja administrativne diskrecije velikih razmjera je primjer izdavanja poreskog identifikacionog broja (PIB).

Ministarstvo finansija je, u svom pokušaju da riješi problem tzv. 'fantomskih firmi, izdalo interno uputstvo čiji je predmet procedura izdavanja PIB broja koji svako novoosnovano privredno društvo i preduzetnik mora dobiti. Navedeno uputstvo nije objavljeno u Službenom glasniku.

Po usvajanju ovog internog uputstva, vremenski period potreban za izdavanje PIB broja povećao se sa nekoliko dana na čak do 2 nedelje. Ovo je produžilo ukupno vrijeme potrebno za početak poslovanja, jer se bez PIB-a ne može otvoriti račun u banci što onemogućava početak poslovanja.

Savjet za regulatornu reformu uputio je zahtjev Poreskoj upravi za dobijanje obrazloženja za uvođenje ovog novog pravila. Savjet je ispratio primenu propisane procedure dodjele poreskog broja (PIB broja) u dvije izabrane opštine (opštine Stari grad i Savski venac)

Primijećeni su sljedeći problemi:

- stranke nisu mogle da dođu do saznanja o pravilima i procedurama koje su primjenjivane zbog toga što tzv. 'Interna uredba' nije bila objavljena;
- procedure primjenjivane u dvije izabrane opštine su se razlikovale;
- bilo je razlika u traženoj dokumentaciji u dvije opštine;
- dokumentacija koja je tražena bila je već predata Agenciji za privredne registre u postupku registracije upisa preduzeća u Agenciji za privredne registre, i stoga lako dostupna javnosti na Internet stranici ove Agencije;
- u oba slučaja, kada bi stranka upitala koje se to procedure primjenjuju, zaposleni su se pozivali na 'Interno uputstvo' koje 'je nedostupno strankama';
- 'internom uredbom' je uvedena jedna nova forma "pred-inspekcijske kontrole". Pre nego što dodeli poreski broj, opština bi poslala inspektora da potvrdi da je kancelarijski prostor koji je prijavljen kao sjedište preduzeća zaista sjedište tog preduzeća, što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o privrednim društvima kojima je propisano da 'preduzeće može da obavlja svoje poslovne aktivnosti u prostoru koje ispunjava zahtjeve o tehničkoj ispravnosti, zaštiti na radu i zaštiti prirodne okoline, kao i ostale propisane uslove, a ispunjenje ovih uslova provjerava nadležni organ u postupku redovnog inspekcijskog nadzora, a ne prije otpočinjanja poslovanja preduzeća;
- stranku su nekoliko puta zamolili da se vrati, i morala je da posjeti više mesta.

Bilo je jasno da je gore navedena procedura uzrokovala više 'troškova nego koristi' i da je iz razloga što je bila nejasna, neujednačena, te netransparentna, postajala izvor za pojavu korupcije.

Po održavanju sastanka predstavnika Sekretarijata Savjeta sa predstavnicima Poreske uprave, Poreska uprava je pristala da pojednostavi proceduru i ukine 'pred-inspekcijsku kontrolu' i utvrdila da dodjeljivanje poreskog broja ubuduće neće trajati više od tri dana. Takođe je dogovoreno da do kraja 2005. godine, Poreska uprava razmotri prenošenje nadležnosti za dodjeljivanje poreskih brojeva na Agenciju za privredne registre, tako da će stranka, kako bi dobila PIB i izvršila registraciju svog preduzeća u Registar privrednih subjekata morati da posjeti samo jedno mesto.

Boks 3.2. Međunarodni prevoz robe u drumskom saobraćaju

Kako se izmenom jednog člana uredbe Vlade u oblasti međunarodnog prevoza robe drumskim putem stvaraju uslovi za monopol javnih prevoznika?

Osnovni propis koji uređuje ovu oblast je Zakon o međunarodnom prevozu u drumskom saobraćaju (Službeni list SRJ br. 74/1999).

Navedenim zakonom je predviđeno da je za obavljanje međunarodnog prevoza za sopstvene potrebe potrebna dozvola koja se izdaje po postupku za izdavanje dozvola za međunarodni javni prevoz putnika, odnosno stvari predviđenom ovim zakonom ako je međunarodnim ugovorom predviđeno da se takav prevoz obavlja na osnovu dozvole. Broj dozvola varira od zemlje do zemlje zavisno od međunarodnih ugovora u toj oblasti (npr. za Bosnu i Hercegovinu 10.000 dozvola na godišnjem nivou)

Procedura za izdavanje dozvola je regulisana Uredbom Vlade o načinu raspodele i kriterijumima za dodelu stranih dozvola za međunarodni javni prevoz robe domaćim prevoznicima.

Po ranijoj uredbi je prevoz za sopstvene potrebe ravnopravno učestvovao u raspodeli dozvola sa javnim prevozom, dok se iz godišnjih kontingenata pojedninačnih dozvola izdvajalo 3% dozvola za interventne slučajeve.

Izmenama navedene uredbe je sopstveni prevoz, koji je ravnopravno učestvovao u raspodeli dozvola sa javnim prevozom, smešten u kategoriju «interventnih prevoza» i time je količina dozvola koje se dodeljuju za sopstveni prevoz svedena na manje od 3% ukupnog broja dozvola. Izmena uredbe je na prvi pogled mogla izgledati beznačajna jer se radilo o izmeni nekoliko reči u jednom članu uredbe. Međutim, rezultat izmene je bio daleko od beznačajnog: privredni subjekti koji su obavljali prevoz za sopstvene potrebe stavljeni su u izrazito nepovoljan položaj u odnosu na javne prevoznike. Npr. za Bosnu i Hercegovinu je izdavano 10.000 dozvola godišnje. Pre izmena su privredni subjekti koji imaju sopstvene kamione ravnopravno konkurisali za dozvole sa javnim prevoznicima. Nakon izmena broj dozvola za prevoz za sopstvene potrebe je sveden na 300.

Gore navedeno je rezultat favorizovanja jedne kategorije učesnika na tržištu (javni prevoznici).

Posledice navedenih izmena su:

- **Stvaranje uslova za monopol špeditera u oblasti međunarodnog drumskog prevoza.** Proizvođači i izvoznici su primorani da koriste javne prevoznike čime se stvara monopolski položaj javnih prevoznika.
- **Nekonkurentnost na stranim tržištima.** Troškovi prevoza koji se kalkulišu u cenu su veći i rokovi isporuke se produžavaju, što direktno utiče na konkurentnost.
- **Crno tržište dozvolama.** Svaraju se uslovu za crno tržište dozvolama.

POGLAVLJE 4

**RESURSI KOJIMA NARODNA
SKUPŠTINA RASPOLAŽE ZA
POTREBE IZRADE I NADZORA
PRIMJENE ZAKONA**

*Andreja Marušić
Dragana Petraković
Miljan Pavlović*

4.1. RASPOLOŽIVI RESURSI ZA IZRADU ZAKONA

Situacija u kojoj je Skupština predlagač zakona predstavlja izuzetak. Kao predlagač se obično pojavljuje Vlada, pa se većina studija i zakona izrađuje i finansira na nivou Vlade iz budžeta. Donatori su takođe uključeni u finansiranje izrade zakona kroz angažovanje lokalnih ili stranih eksperata a ponekad se davanje pomoći uslovljava usvajanjem određenih zakona. (npr. krediti Svjetske banke za strukturno prilagođavanje čije je odobravanje bilo uslovljeno usvajanjem Zakona o registraciji privrednih subjekata, Zakona o stečajnom postupku, Zakona o privrednim društvima itd).

4.2. ISTRAŽIVAČKI KADROVI NARODNE SKUPŠTINE

Skupština nema istraživački sektor u okviru svoje sistematizacije. Međutim, određeni broj eksperata su sekretari odbora i drugih radnih tijela Skupštine, i time doprinose kvalitetu rada tih tijela. Svaka poslanička grupa ima savjetnika koji pruža pomoć u pripremi amandmana na predložene zakone.

Boks 4.1. Istraživački timovi Parlamenta u Sloveniji

Iskustvo Slovenije u formiranju i rukovođenju radom istraživačkog odjeljenja koje se nalazi u sastavu Sekretarijata Parlamenta, moglo bi poslužiti kao model za formiranje sličnog odjeljenja u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Istraživačko odjeljenje slovenačkog Parlamenta se uglavnom bavi pitanjima koja se odnose na rad radnih tijela parlamenta. Njegova prevashodna djelatnost je komparativna analiza propisa drugih zemalja koji se odnose na procedure u radu parlamenata i status članova parlamenta.

4.3. KONTROLA KVALITETA I USKLAĐENOSTI PROPISA

Institucije koje se bave kontrolom usklađenosti propisa su:

- Republički sekretarijat za zakonodavstvo na nivou Vlade, i
- Zakonodavni odbor na nivou Narodne skupštine.

Republički sekretarijat za zakonodavstvo obavlja stručne poslove koji se odnose na: izgrađivanje, praćenje i unaprijeđenje pravnog sistema;

obezbjediđivanje usaglašenosti propisa i opštih akata u pravnom sistemu u postupku njihovog donošenja i staranje o njihovoj normativno-tehničkoj i jezičkoj valjanosti; nadzor nad objavljivanjem i staranje o objavljivanju propisa i drugih akata Vlade, ministarstava i drugih organa i organizacija za koje je to zakonom odrijeđeno, kao i druge poslove određene zakonom.

Republički sekretarijat za zakonodavstvo priprema propise koji se odnose na: izbore za republička tijela, državnih simbola, zvaničnu upotrebu jezika i pisma, organizaciju i način rada Vlade, sistem državne administracije i organizacija i način rada ministarstava i posebnih organizacija, radne odnose u državnoj administraciji, kao i druge propise koji ne spadaju u djelokrug ministarstava.

Zakonodavni odbor Narodne skupštine ima važnu ulogu u ovoj oblasti. Zakonodavni odbor Narodne skupštine razmatra prijedlog zakona, drugog propisa i opšteg akta, koji je upućen Narodnoj skupštini, sa stanovišta njegove usklađenosti sa Ustavom i pravnim sistemom. Ovaj odbor razmatra pitanja jedinstvene zakonodavne metodologije za jedinstvenu pravno-tehničku obradu akata. U ostale nadležnosti Zakonodavnog odbora spadaju i razmatranje obavještenja Ustavnog suda o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti u Republici, predlozi i inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa i opštih akata koje je donijela Narodna skupština, praćenje izgrađivanja pravnog sistema i izvješćavanje Narodne skupštine o tome.

Institucije koje se bave kontrolom kvaliteta propisa su **Savjet za regulatornu reformu** i vladina **Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji**:

- Savjet za regulatornu reformu vrši kontrolu kvaliteta obavljene Analize efekata propisa (RIA-e);
- Odbor za evropske integracije je zadužen da verifikuje usklađenost propisa sa zakonodavstvom EU.

POGLAVLJE 5

**REGIONALNA SARADNJA U
PROCESU DONOŠENJA PROPISA**

Slavica Penev

5.1. PARLAMENTI U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

U zemljama jugoistočne Evrope parlamenti su relativno slabe institucije sa nedovoljno sredstava za adekvatan razvoj ljudskih resursa i pružanje podrške članovima parlamenta.

Međunarodna zajednica je imala aktivnu ulogu u stvaranju uslova za demokratski i ekonomski razvoj regiona, usredsređujući se prvenstveno na pružanje podrške vladama, dok je saradnja sa parlamentima bila gotovo u potpunosti zanemarena. Pa ipak, tokom posljednjih nekoliko godina značaj rada parlamenata u procesu reformi je postao očigledan, i sagledana je potreba njihovog efikasnijeg funkcionisanja/ u okviru procesa zakonodavnih aktivnosti.

Sve intenzivniji proces tranzicije i započeti proces pristupanja Evropskoj uniji u zemljama regiona, rezultirali su usvajanjem velikog broja zakona i ostale zakonske regulative. Kako parlamenti nisu imali dovoljno kapaciteta za razmatranje zakona prije njihovog usvajanja, članovi parlamenta su se pri izglasavanju zakona prvenstveno pridržavali odluka stranaka kojima su pripadali. Postalo je očigledno da postoji potreba za jačanjem kapaciteta parlamenata za kvalitetnije razmatranje prijedloga zakona.

Pokušavajući da prevaziđu ovaj problem i da ojačaju kapacitete njihovih parlamenata, naročito na polju harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, razvijenije zemlje regiona su intenzivirale svoju saradnju sa ostalim parlamentima i relevantnim međunarodnim institucijama. Ove zemlje su posebnu korist imale od saradnje i razmjene iskustava sa parlamentima jednog broja novih zemalja članica Evropske unije. Saradnja Bugarske i Hrvatske sa mađarskim parlamentom, ocijenjena je kao izuzetno korisna u procesu prevazilaženja ovih problema.

Pakt za stabilnost zajedno sa Evropskim parlamentom, parlamentarnom skupštinom Savjeta Evrope i OEBS-om je pokrenuo jedan broj aktivnosti usmjerenih ka poboljšanju kvaliteta rada parlamenata u zemljama Jugoistočne Evrope i intenziviranju njihove međusobne saradnje.

Boks 5.1. Regionalni parlamentarni programi

Prema rezultatima analize Pakta stabilnosti, članovi parlamenata zemalja jugoistočne Evrope su shvatili neophodnost postojanja regionalnih parlamentarnih programa čiji su ciljevi¹²:

- pružanje pomoći pri izradi, usvajanju, ratifikaciji i kontroli primjene zakona,
- pružanje pomoći odborima pri izradi i razmatranju zakona,
- efikasno korišćenje parlamentarnih procedura,
- razvijanje načina za obezbjeđivanje konsenzusa,
- unaprjeđenje profesionalnog kvaliteta politički neutralnog stručnog osoblja parlamenata,
- stvaranje efikasnih veza između poslanika i biračkog tijela,
- razvijanje osjećanja povezanosti između civilnog društva i parlamenta,
- obezbjeđivanje pomoći u iznalaženju rješenja za probleme tehničke prirode.

Na osnovu ovih zaključaka, Pakt stabilnosti je težište svojih aktivnosti stavio na sljedeće prioritete:

- pospješivanje rada na harmonizaciji propisa sa standardima EU
- pospješivanje razmene informacija o aktivnostima saradnje među parlamentima,
- razvijanje veza između parlamentarnih odbora različitih parlamenata koji rade na rješavanju sličnih problema,
- institucionalizacija programa obuke za novoizabrane članove parlamenta i ostale zaposlene u parlamentu,
- promovisanje programa saradnje među parlamentima (zemalja regiona, kao i između parlamenata zemalja jugoistočne Evrope i parlamenata ostalih evropskih zemalja, a pogotovu sa parlamentima novih zemalja članica EU zbog njihovih iskustava stečenih u procesu tranzicije).

¹² Stability Pact (2004)

Pakt stabilnosti predložio je svoje nove prioritetne ciljeve:

- obezbijediti podršku i potrebne inpute institucijama koje već učestvuju ili su zainteresovane za učešće u aktivnostima koje preduzimaju članovi parlamenata zemalja jugoistočne Evrope;
- učešće u pokretanju inicijativa za saradnju među parlamentima u pogledu jačanja kapaciteta parlamenata kao i za uspostavljanje neformalnih mreža saradnje među članovima parlamenata u regionu, posebno u oblasti evropskih integracija, ekonomije, borbe protiv organizovanog kriminala, energije i obrazovanja.

5.2. SARADNJA PARLAMENTARNIH ODBORA

Zbog nedostatka sredstava i nedovoljnih stručnih kapaciteta, Narodna skupština Srbije se, takođe, suočila sa problemima koji se tiču izrade i usvajanja zakona. Došlo se do zaključka da bi saradnja sa parlamentima zemalja regiona i parlamentima drugih zemalja bila korisna za iznalaženje načina za prevazilaženje tog problema.

Odbor za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije ima obavezu da razvija međunarodnu saradnju sa odborima parlamenata drugih zemalja u cilju boljeg razumijevanja procesa pridruživanja i integracije u Evropsku uniju. U prethodnom periodu takva saradnja je bila sporadična. Inicirana bilateralna saradnja sa relevantnim odborima bugarskog i slovenačkog parlamenta je dovela do izvjesnog progressa, i pokazala se kao korisna za članove Parlamenta Srbije kada je u pitanju proces pristupanja Evropskoj uniji.

OEBS je igrao veoma aktivnu ulogu u pokretanju saradnje između parlamenata zemalja jugoistočne Evrope. Većina aktivnosti koje je OEBS sprovodio bila je usmerena na pospješivanje saradnje između njihovih odbora za bezbjednost i odbranu.

OEBS je, takođe, bio aktivan u pružanju podrške institucionalnom razvoju parlamentarnih tijela u Narodnoj skupštini Republike Srbije, unaprjeđujući kvalitet rada članova parlamenta i stručnog osoblja i primjenjujući moderne metode upravljanja ljudskim resursima.

U tom pogledu, OEBS je Narodnoj skupštini obezbijedio savjetnika za ljudske resurse koji je osmislio sistem obuke zaposlenih i reformu organizacione strukture ove službe. Pomenuti savjetnik je, takođe, članovima odbora Narodne skupštine obezbijedio međunarodne kontakte sa parlamentima zemalja koje su na putu ka pristupanju EU i parlamentima zemalja članica EU.

**Boks 5.2. Osnovni ciljevi Pakta stabilnosti i ostvareni rezultati u 2005. godini
- saradnja među parlamentima -**

Kako bi se ojačao proces demokratizacije i povećala efikasnost i transparentnost u radu vladajućih struktura kao i tekućih procesa reformi u zemljama jugoistočne Evrope, potrebno je organizovati jačanje kapaciteta u zakonodavnih tijela na nivou regiona. Otuda je jedan od ključnih prioriteta Pakta stabilnosti obezbjeđivanje podrške parlamentima zemalja Jugoistočne Evrope i uspostavljanje funkcionalnih mreža među njima. U cilju ostvarenja navedenog prioriteta, Pakt stabilnosti teži ubrzanju razmjene informacija o aktivnostima međuparlamentarne saradnje partnerskih institucija u regionu i šire, olakšanju uspostavljanja i održavanja veza između odbora različitih parlamenata koji se bave sličnim pitanjima, institucionalizaciji programa obuke za novoizabrane članove parlamenta i zaposlene u skupštini, sa posebnim naglaskom na članove parlamenta iz redova mlađe populacije i žena. Takođe se naglašava značaj unapređenja 'tnjinning' saradnje između parlamenata u regionu i šire.

**5.3. SARADNJA SA NOVIM I STARIM ZEMLJAMA
ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE I UPOTREBA
NAJBOLJIH PRIMERA IZ PRAKSE**

Mađarsko iskustvo u oblasti primjene RIA-e, deregulacije i stvaranja praktično novog pravnog sistema usaglašenog sa standardima Evropske unije, može poslužiti zemljama jugoistočne Evrope kao korisno iskustvo u datim procesima. Bugarski i hrvatski parlament su već imali koristi od saradnje sa mađarskim parlamentom i njegovim odborima u procesu harmonizacije pravnih sistema ove dvije države sa standardima Evropske unije.

5.4. ISKUSTVA ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE

Saradnja između tijela koja sprovode RIA-u u zemljama jugoistočne Evrope ne postoji, jer jedino Srbija i Moldavija među zemljama ovog regiona imaju nadzorna tijela u Vladi za analizu efekata zakonodavstva. Sve ostale zemlje iz regiona u velikoj mjeri zaostaju za njima kada je u pitanju primjena RIA-e.

Međutim, OECD i Svjetska banka pokrenule su niz aktivnosti koje se odnose na primjenu RIA-e u zemljama jugoistočne Evrope. OECD je 2004. godine pripremio regionalni projekat pod nazivom 'Ministarski izvještaj o vladavini prava u zemljama jugoistočne Evrope', a Svjetska banka aktivno radi na iniciranju primjene RIA-e u Srbiji, Hrvatskoj i Bugarskoj.

DRUGI DIO

**ZAKONODAVNI PROCES U BOSNI I
HERCEGOVINI**

DRUGI DIO
ZAKONODAVNI PROCES U BOSNI I HERCEGOVINI

Pravni sistem Bosne i Hercegovine (BiH), kao dijela bivše Jugoslavije, bio je zasnovan na praksama evropskog kontinentalnog zakonodavstva, a prije svega na praksi i pravnoj tradiciji pravnih sistema Njemačke i Francuske.

Nakon međunarodnog priznavanja BiH 22.05.1992. godine, koje je bilo posljedica prijema BiH u članstvo Ujedinjenih nacija, započeli su oružani sukobi u BiH koji su trajali tri i po godine. U skladu sa Dejtonskim mirovnim ugovorom, potpisanim 21.11.1995. godine, BiH je ustanovljena kao međunarodno priznata država koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS). Entitetima su prema Dejtonskom sporazumu date veće ovlasti u upravljanju u odnosu na nivo Države BiH.

Državne institucije BiH vlasti su u periodu 1995–2003. godine imale znatno manje ovlasti u odnosu na FBiH i RS. Državnim institucijama vlasti dodijeljene su ovlaštenja za vođenje sljedećih poslova: vođenje vanjske politike i predstavljanje BiH; zaključivanje međunarodnih sporazuma i ugovora; vođenje jedinstvene carinske i vanjskotrgovinske politike, vođenje jedinstvene monetarne politike i politike deviznog kursa; pregovaranje o uslovima koje je potrebno ispuniti za pristupanje Evropskoj uniji (EU); kontrola državnih granica (od 2000.); prikupljanje i raspodjela indirektnih poreza (od 2004.). Dogovor za prenošenje ovlasti za vođenje odbrane BiH sa entiteta na državni nivo vlasti postignut je u drugoj polovini 2005. godine, kao i o reformi policijskih snaga.

Federacija BiH bila je ovlaštena za organizovanje i provođenje odbrambenih aktivnosti u periodu 1995–2005., državljanstvo građana BiH nastanjenih na području FBiH, ekonomsku politiku, uključujući planiranje i obnovu, te korištenje zemljišta na području FBiH. FBiH je, također, ovlaštena i za vođenje sljedećih poslova: regulisanje finansija i finansijskih institucija registrovanih u FBiH; vođenje fiskalne politike FBiH; borbu protiv terorizma, među-kantonalnog kriminala, borbu protiv trgovine drogama i organiziranog kriminala; dodelu frekvencija za radio i TV stanice i ostale potrebe; za energetska politiku, uključujući distribuciju i transfer između kantona, kao i održavanje infrastrukture. Sva prethodno navedena ovlaštenja bila su dodeljena FBiH u skladu sa Ustavom BiH. FBiH je, takođe, bila ovlašćena da prikuplja sve direktne i indirektno poreze, do reforme sistema oporeziva-

nja sredinom 2004. godine, kada je ovlaštenje za prikupljanje i distribuciju indirektnih poreza preneseno na državni nivo vlasti BiH. FBiH se sastoji od deset kantona, kojima su dodijeljena isključiva ovlaštenja za finansiranje sva tri nivoa obrazovanja, deo socijalne zaštite, upravljanje prirodnim resursima i kantonalnu administraciju.

Republika Srpska. Struktura vlasti u RS je znatno jednostavnija nego u FBiH, budući da RS nema kantone. Dakle, za razliku od FBiH u kojoj postoje tri nivoa vlasti (entitet, kanton i opština) u RS postoje samo dva nivoa vlasti: entitetski i opštinski (lokalna samouprava). Struktura vlasti na entitetskom nivou u RS obuhvata zakonodavnu (Narodna skupština RS), izvršnu (Vlada RS i Predsjednik RS) i sudsku vlast, kao i spomenute jedinice lokalne samouprave. Uslijed ovakve strukture vlasti, sve ovlasti i odgovornosti koje su u FBiH dodijeljene entitetskom i kantonalnim vlastima u RS dodijeljene su entitetskom nivou vlasti.

Državnom nivou vlasti u BiH prenesena su znatno veća ovlaštenja u posljednje tri godine. Za razliku od perioda 1995–2003., kada državni nivo vlasti nije imao nadležnosti u prikupljanju i distribuciji poreza, sredinom 2004. godine ustanovljena je Uprava za indirektno oporezivanje BiH na državnom nivou, koja je od druge polovine 2004. ovlaštena i odgovorna za prikupljanje svih indirektnih poreza (carina, akciza i poreza na promet). Ovoj upravi date su ovlasti za vođenje reforme poreskog sistema BiH, odnosno za ukidanje poreza na promet i uvođenja poreza na dodatu vrijednost. Ova reforma pripremljena je tokom 2005. godine, a od 01.01.2006. uveden je porez na dodatu vrijednost uz jedinstvenu poresku stopu od 17%, bez poreskih izuzeća.

Od 1999. do 2004. godine broj ministarstava na državnom nivou vlasti povećan je sa tri na devet. Neki od instrumenata za vođenje ekonomske i sigurnosne politike preneseni su, također, na državni nivo vlasti. Međutim, još uvijek postoji veliki broj prepreka za efikasno i funkcionalno vođenje ekonomske politike, kao i ostalih segmenata efikasnog političkog uređenja. U drugoj polovini 2005. godine, nakon teških pregovora između predstavnika međunarodne zajednice i domaćih političara postignuti su sporazumi o prijenosu ovlasti za vođenje jedinstvene odbrambene politike na državnom nivou. Također, dogovorena je i dinamika reforme policijskih snaga. Ova dva posljednja dogovora bila su ujedno i posljednji uslovi iz Studije izvodljivosti za početak pregovora o zaključivanju Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa Evropskom unijom. Evropska unija je 25.11.2005. donijela zvaničnu odluku o početku pregovora sa BiH, a prvi sastanak održan je u Sarajevu 25.01.2006. godine.

U skladu sa jačanjem državnih institucija i institucionalnih kapaciteta BiH međunarodna zajednica donijela je odluku o postepenom smanjivanju ovlasti Ureda Visokog predstavnika za BiH, odnosno o njegovom ukidanju u periodu od dvije godine. U istom periodu sva ovlaštenja koja su bila na raspolaganju Visokom predstavniku BiH i njegovom uredu biće prenesena na institucije vlasti BiH. U kontekstu snaženja funkcionalnosti i efikasnosti političke i institucionalne strukture BiH krajem decembra započeti su pregovori o izmjenama Ustava BiH, čiji je cilj etabliranje znatno funkcionalnije i efikasnije organizacije vlasti u BiH.

POGLAVLJE 6

**OVLASTI I ODGOVORNOSTI
ADMINISTRATIVNIH NIVOVA U
BOSNI I HERCEGOVINI**

Fikret Čaušević

6.1. ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH INSTITUCIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Državnim institucijama BiH u periodu 1995–2003 bile su dodijeljene znatno manje ovlasti u poređenju sa ovlastima koje su bile dodijeljene FBiH i RS. Na nivou BiH ustanovljene su institucije zakonodavne (Parlament BiH), izvršne (Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH) i sudske vlasti (Sud BiH i Sud za ljudska prava). Osnovne nadležnosti dodijeljene državnom nivou vlasti su:

- vođenje vanjske politike i predstavljanje BiH;
- zaključivanje međunarodnih sporazuma i ugovora;
- vođenje jedinstvenih osnova carinske politike;
- vođenje jedinstvene vanjskotrgovinske politike;
- odgovornost za uređenje jedinstvenog monetarnog sistema i određivanja deviznog kursa;
- vođenje pregovora o ispunjavanju uslova za pristupanje Evropskoj uniji;
- odbrana zemlje;
- kontrola državnih granica; i
- prikupljanje i raspodela indirektnih poreza (od 2004. godine).

6.2. NADLEŽNOSTI INSTITUCIJA VLASTI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

6.2.1. Nadležnosti federalnih organa vlasti

Nadležnosti FBiH definisane su Ustavom FBiH. Isključivu nadležnost federalnog nivoa vlasti (FBiH) čine sljedeće aktivnosti:

- organiziranje i vođenje odbrane FBiH, zaštita njene teritorije, nadzor nad vojnom proizvodnjom, zaključivanje vojnih sporazuma u skladu sa Ustavom BiH;
- državljanstvo BiH osoba nastanjenih u FBiH;
- utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou;
- donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama FBiH i fiskalna politika FBiH;
- suzbijanje terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlaštene trgovine drogom i organiziranog kriminala;
- dodela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, u skladu sa Ustavom BiH;

- utvrđivanje energetske politike uključujući raspodelu između kantona, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture;
- finansiranje delatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Vlada FBiH je, prema Ustavu FBiH, ovlašćena da donosi uredbe sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kada je Parlament FBiH spriječen da obavlja svoje funkcije. Svaka tako donešena uredba imala bi snagu zakona, ali ne može derogirati prava i slobode utvrđene Ustavom FBiH. Po isteku vanrednih okolnosti ovakve uredbe prestaju da važe ili eksplicitnom odlukom Parlamenta FBiH ili tridesetog dana od dana objavljivanja.

6.2.2. Nadležnosti kantona u FBiH

U skladu sa Ustavom BiH i Ustavom FBiH isključive nadležnosti koje su dodijeljene kantonima su sljedeće:

- uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga, koje imaju jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama;
- utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje, odnosno finansiranje sva tri vida obrazovanja – osnovnog, srednjeg i visokog;
- utvrđivanje i provođenje kulturne politike;
- utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata;
- utvrđivanje politike regulisanja i finansiranja javnih službi na nivou kantona;
- donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoni-ranje;
- donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja;
- donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti;
- provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite;
- stvaranje i primjenu politike kantonalnog turizma i razvoj turističkih resursa; i
- finansiranje delatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

6.2.3. Zajedničke nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti u FBiH

Ustav FBiH je odredio i nadležnosti za koje su odgovorna oba nivoa vlasti u FBiH: zajedno federalni i kantonalni nivo. Prema potrebama ove nadležnosti mogu biti ostvarivane u saradnji federalnog i kantonalnih nivoa vlasti ili odvojeno. Zajedničke nadležnosti oba navedena nivoa vlasti su sljedeće:

- garantovanje i provođenje ljudskih prava;
- zdravstvo;
- politika zaštite čovjekove okoline;
- komunikacijska i transportna infrastruktura;
- socijalna politika;
- turizam; i
- korištenje prirodnih bogatstava.

6.3. STRUKTURA VLASTI U REPUBLICI SRPSKOJ

U skladu sa Ustavom BiH i Ustavom RS na području koje pripada ovom entitetu ne postoje kantoni. Struktura vlasti je jednostavnija u odnosu FBiH i osim entitetske zakonodavne (Narodna skupština RS), izvršne (Vlada RS i Predsjednik RS) i sudske vlasti postoje samo nivoi lokalne samouprave, odnosno opštinske vlasti u RS. U skladu sa ovakvom strukturom vlasti entitetskom nivou vlasti dodijeljene su sve odgovornosti i ovlasti koje su u FBiH dodijeljene ili FBiH ili kantonima ili zajedno jednom i drugom nivou vlasti. Dakle, vlastima entitetskog nivoa dodijeljene su sljedeće ovlasti i odgovornosti:

- organiziranje i vođenje odbrane RS, zaštita njene teritorije, nadzor nad vojnom proizvodnjom, zaključivanje vojnih sporazuma u skladu sa Ustavom BiH;
- državljanstvo BiH osoba nastanjenih u RS;
- utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na nivou RS;
- donošenje propisa o finansijama, finansijskim institucijama i fiskalnoj politici RS;
- suzbijanje terorizma, neovlaštene trgovine drogom i organiziranog kriminala;
- dodela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, u skladu sa Ustavom BiH;
- utvrđivanje energetske politike i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture;

- finansiranje delatnosti vlasti RS, ustanova i institucija koje vlasti RS osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima;
- uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga;
- utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i finansiranje obrazovanja – osnovnog, srednjeg i visokog;
- utvrđivanje i provođenje kulturne politike;
- utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata;
- donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje;
- provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite;
- garantovanje i provođenje ljudskih prava;
- zdravstvo;
- politika zaštite čovjekove okoline;
- komunikacijska i transportna infrastruktura;
- socijalna politika;
- turizam; i
- korištenje prirodnih bogatstava.

6.4. OVLASTI I STRUKTURA UPRAVE U DISTRIKTU BRČKO

Dejtonskim sporazumom ustanovljena kompleksna administrativna struktura BiH od 2000. godine dobila je još jedan oblik administrativne organizacije. Naime, šire područje opštine Brčko Dejtonskim sporazumom nije dodijeljeno entitetima već je dogovoreno da će status tog dijela BiH biti regulisan Međunarodnom arbitražom. Međunarodnom arbitražom je donesena odluka da ovaj dio BiH bude organizovan kao distrikt, na čijem čelu je upravitelj kojeg odredi međunarodna zajednica. U Distriktu Brčko (DB) uspostavljena je Vlada DB, Skupština DB i Sud DB. Po svojim ovlastima ovaj dio BiH, dakle, predstavlja zaseban nivo vlasti, koji nije u sastavu nijednog entiteta. Obavezujući zakoni i podzakonski akti su oni koje usvoji Skupština DB, ukoliko nisu u suprotnosti sa Ustavom BiH.

POGLAVLJE 7

**USVAJANJE NOVIH ZAKONA I
PROMJENA POSTOJEĆE ZAKONSKE
REGULATIVE**

Fikret Čaušević
Slavica Penev

Proces pripreme, kreiranja, predlaganja, razmatranja, usvajanja i izmjena i dopuna zakona u Bosni i Hercegovini (BiH) determinisan je institucionalnom i administrativnom strukturom (vidi Dodatak). Administrativna struktura BiH se sastoji od sljedećih nivoa:

- 1) **Država Bosna i Hercegovina (BiH)**, odnosno organi zajedničkih institucija BiH. Zakonodavnu vlast ima Parlamentarna skupština BiH, koja se sastoji od dva doma (Predstavnički dom i Dom naroda). Izvršnu vlast čine Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH.
- 2) **Entitet Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)**. Ovaj entitet se sastoji od tri nivoa vlasti: federalnog, kantonalnog i opštinskog. Federalna zakonodavna vlast je Parlament FBiH koji se sastoji od dva doma (Predstavnički dom i Dom naroda). Izvršnu federalnu vlast čine Predsjednik FBiH i Vlada FBiH. Kantoni, također, imaju zakonodavnu vlast (kantonalne skupštine) i izvršnu vlast (vlade kantona – vidi detaljno u dodatku).
- 3) **Entitet Republika Srpska (RS)**. Zakonodavnu vlast u ovom entitetu ima Narodna skupština RS, izvršnu vlast Predsjednik RS i Vlada RS.
- 4) **Brčko Distrikt (BD) je osnovan 2000.** Ovaj administrativni nivo, također, ima zakonodavnu vlast (Skupština BD) i izvršnu vlast (Vlada BD). Područje BD je u periodu 1995–1999. godine pripadalo RS. Prema Dejtonskom mirovnom sporazumu, određeno je da će o konačnom statusu područja BD odlučivati Nezavisna međunarodna arbitražna komisija za ovaj dio BiH (BD ima oko 75.000 stanovnika i površinu od 550 kvadratnih kilometara). Odlukom Nezavisne međunarodne arbitražne komisije iz 2000. godine, opština Brčko je dobila nezavisan status u odnosu na oba bh. entiteta – RS i FBiH, odnosno ovo područje je dobilo status Brčko Distrikt. Ovaj status uključuje pravo na vlastitu zakonodavnu i izvršnu vlast, koju koordinira i podržava nezavisni predstavnik međunarodne zajednice u saradnji sa državnim organima vlasti.

7.1. PREDLAGANJE ZAKONA I IZMJENA POSTOJEĆEG LEGISLATIVNOG OKVIRA

U BiH i njenim entitetima postoje tri procedure izrade i usvajanja zakona: redovna, ubrzana i hitna.

U redovnoj proceduri inicijativa za predlaganje novih zakona ili izmjenu postojećih zakona može biti pokrenuta na administrativnom

nivou kojem su dodijeljene specifične ovlasti i odgovornosti u kompleksnoj strukturi BiH.

Nivo državnih institucija Bosne i Hercegovine. Procedura predlaganja zakona na državnom nivou, odnosno nivou zajedničkih institucija BiH propisana je poslovnica dva doma Parlamentarne skupštine BiH¹³.

Prijedlog zakona može iznijeti:

- svaki poslanik,
- komisije Predstavničkog doma i Doma naroda, kao i zajedničke komisije oba doma,
- Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH u okviru njihovih nadležnosti. Komisije Predstavničkog doma mogu pokrenuti inicijativu za donošenje novih zakona iz delokruga rada koji su im dodijeljeni.

Federacija Bosne i Hercegovine. Inicijativa za donošenje novih zakona propisana je Poslovníkom o radu Parlamentarne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine. Inicijativu mogu pokrenuti:

- poslanici Parlamenta FBiH,
- domovi Parlamenta FBiH,
- Vlada FBiH, i
- Predsjednik FBiH.

U pitanjima od zajedničkog interesa za federalnu i kantonalne nivoe vlasti zakonsku inicijativu imaju:

- skupštine kantona, i
- vlade kantona.

Zakonsku inicijativu, takođe, imaju i:

- opštinska vijeća sa područja opština u FBiH,
- političke organizacije,
- udruženja građana odnosno nevladine organizacije koje deluju na teritoriju FBiH.

Republika Srpska. Inicijativu za donošenje novih zakona ili drugih akata na području RS mogu pokrenuti:

- skupštine opština,
- preduzeća,
- druge organizacije,

¹³ Poslovníkom Predstavničkog doma (član 81–83) i Poslovníkom Doma naroda (član 76–78).

- političke organizacije,
- udruženja, i
- građani¹⁴.

Inicijator podnosi inicijativu predsjedniku Narodne skupštine RS, koji je dostavlja nadležnom radnom tijelu, Zakonodavnom odboru i Vladi RS radi davanja njihovog mišljenja.

Nakon pribavljenih mišljenja Narodna skupština RS odlučuje o inicijativi. Ako prihvati inicijativu, donosi i zaključak kojim određuje način na koji će biti izrađen nacrt odnosno prijedlog zakona. Narodna skupština RS ima obavezu informisati podnosioca inicijative o tome da li je inicijativa prihvaćena ili odbačena.

7.2. IZRADA ZAKONA

Državni nivo vlasti Bosne i Hercegovine. Nacrte, odnosno prijedloge teksta zakona na nivou BiH mogu izraditi:

- poslanici,
- klubovi poslanika,
- domovi Parlamenta,
- Vijeće ministara BiH,
- Predsjedništvo BiH, i
- Ured visokog predstavnika u saradnji sa prethodno navedenim predlagачima.

Ministarstva, direkcije i agencije Vijeća ministara BiH mogu predlagati zakone i izraditi njihove nacrte koji su iz okvira njihove nadležnosti, na osnovu zaključka Vijeća ministara BiH.

Prilikom predlaganja zakona i drugih pravnih akata nadležna ministarstva dužna su pribaviti mišljenja Ministarstva pravde BiH, Ureda za zakonodavstvo BiH, Direkcije za evropske integracije BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH (ukoliko predlagачi zakona nisu Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija i trezora).

Prijedlog zakona podnosi se u formi teksta prijedloga sa članovima. Uz prijedlog se dostavlja i obrazloženje za upućivanje prijedloga

¹⁴ Poslovník o radu Narodne skupštine RS – članovi 182–184.

zakona u proceduru usvajanja. Obrazloženje prijedloga zakona sadrži sljedeće elemente:

- ustavni osnov za usvajanje zakona;
- razloge za usvajanje prijedloga;
- principe na kojima je prijedlog zasnovan;
- finansijska i druga sredstva neophodna za provođenje zakona;
- mišljenje institucija i organizacija koje su konsultovane tokom stvaranja prijedloga; i
- bilo koje druge okolnosti koje bi mogle pojasniti razloge donošenja zakona.

Prijedlog zakona sa obrazloženjem za njegovo usvajanje dostavlja se predsjedavajućem doma. Predsjedavajući doma je obavezan bez odlaganja prosljediti predloženi zakon Kolegiju. Kolegij doma čine predsjedavajući i dva njegova zamjenika (iz tri konstitutivna naroda BiH). Kolegij na zasjedanju donosi odluku kojoj komisiji prijedlog zakona treba dostaviti, u zavisnosti od oblasti na koju se odnosi zakon i u zavisnosti od delokruga rada komisija.

Istovremeno, Kolegij prosljeđuje zakon Ustavno–pravnoj komisiji koja je nadležna za davanje mišljenja o usklađenosti predloženog zakona sa Ustavom BiH. Kolegij, takođe, dostavlja prijedlog zakona svim poslanicima doma, drugom domu Parlamentarne skupštine BiH, Vijeću ministara BiH i Predsjedništvu BiH kada oni nisu predlagači zakona.

Federacija Bosne i Hercegovine. U pripremi prijedloga novih zakona u FBiH na federalnom nivou vlasti mogu učestvovati:

- poslanici Parlamenta FBiH,
- domovi Parlamenta FBiH, odnosno njegove komisije,
- nadležna ministarstva FBiH u saradnji sa nadležnim komisijama¹⁵, i
- Predsjednik FBiH,

kao i

- skupštine kantona, i
- vlade kantona

u pitanjima od zajedničkog interesa za federalnu i kantonalne nivoe vlasti.

¹⁵ Komisija za odbranu i sigurnost; Komisija za ekonomski razvoj; Komisija za pitanja ljudskih prava, nacionalnih manjina, civilnog društva, pravosuđa i uprave; Komisija za društvene delatnosti; Komisija za strategiju razvoja i sigurnost prometa; Komisija za administrativna pitanja.

Uz prednacrt, odnosno nacrt zakona i drugog propisa, mora biti priloženo obrazloženje koje sadrži:

- ustavni odnosno zakonski osnov,
- razloge za donošenje propisa,
- načela na kojima treba da se uredе odnosi,
- obrazloženje predloženih pravnih rješenja,
- visina i izvor finansijskih sredstava potrebnih za provođenje propisa,
- način izvršenja propisa, što obuhvata da li je za provođenje zakona potrebno donositi podzakonske propise, i koji organ donosi te propise.

U pripremi prednacrtа, nacrtа i prijedlogа propisa, odnosno drugog opšteg akta, prije dostavljanja Vladi, obrađivač obavezno usklađuje njihov tekst, odnosno pribavlja mišljenje od:

- Uredа za zakonodavstvo, u pogledu njihove usklađenosti sa Ustavom Federacije i pravnim sistemom i metodološkim jedinstvom u izradi propisa,
- Federalnog ministarstva pravde, u pogledu odredaba o sankcijama i odredaba koje se odnose na organizaciju organа uprave i drugih tijela uprave, i
- Federalnog ministarstva finansija, u pogledu finansijskih sredstava potrebnih za izvršenje propisa.

Federalni organi uprave i druga tijela federalne uprave obavezni su blagovremeno zatražiti mišljenje od navedenih tijela uprave i sa njima uskladiti date primjedbe i sugestije, a naročito primjedbe koje se odnose na usklađenost sa Ustavom i pravnim sistemom i metodološkim jedinstvom u izradi zakona i drugih propisa, na koja ukaže Ured za zakonodavstvo, a ako se neka primjedba ili sugestija ne može prihvatiti dužni su dati pismeno izjašnjenje.

Republika Srpska. Ovlaсти za izradu prijedlogа novih zakona, drugih propisa i opštih akata u RS, u skladu sa Poslovníkom o radu Narodne skupštine RS, imaju:

- narodni poslanici,
- predsjednik RS, Vlada RS,
- najmanje tri hiljade birača, i
- Agencija za bankarstvo RS.¹⁶

¹⁶ Agencija za bankarstvo RS ima pravo predlaganja zakona i ostalih pravnih propisa iz oblasti monetarnog, deviznog i kreditnog sistema.

Predlagač zakona može uputiti prijedlog zakona na prethodno razmatranje. Kolegij Narodne skupštine RS odlučuje da li će uputiti predloženi zakon na razmatranje. Ako je odluka pozitivna predsjednik Skupštine upućuje prijedlog na razmatranje nadležnom radnom tijelu.

U prethodnoj raspravi učestvuju predlagač, Vlada RS ako sama nije predlagač, zainteresovana udruženja, naučne i stručne institucije, organi i organizacije. Na zahtjev radnog tijela u prethodnoj raspravi svoje mišljenje daje Zakonodavni odbor.

Postupak za donošenje zakona pokreće se podnošenjem nacрта zakona. Nacrt zakona, pored teksta zakona, sadrži:

- ustavni osnov za donošenje zakona,
- razloge zbog kojih se donosi zakon i posljedice koje će proisteci za materijalni položaj građana, preduzeća i drugih organizacija, i
- ocjenu potrebnih sredstava iz budžeta za provođenje zakona. Neka od zakonskih rješenja mogu biti data alternativno uz obrazloženje svake od predloženih alternativa.

Ostali akteri u izradi prijedloga zakona u BiH. Prijedlozi izmjena i dopuna postojećih zakona mogu biti inicirani i iz specijalizovanih vladinih agencija ili institucija. U oblasti ekonomske politike, regulacije i nadzora u ovom segmentu posebno značajnu ulogu u BiH imaju sljedeće institucije: Centralna banka BiH, Agencija za bankarstvo FBiH, Agencija za bankarstvo RS, Agencija za privatizaciju FBiH, Direkcija za privatizaciju RS, agencije za privatizaciju u kantonima u FBiH, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, poreske uprave entiteta u saradnji sa ministarstvima finansija entiteta.

Specifičnost ustrojstva BiH i uloge koja je dodijeljena predstavnicima međunarodne zajednice kroz instituciju Ureda visokog predstavnika u BiH, kao i samog Visokog predstavnika za BiH, podrazumijevala je njihova velika ovlaštenja u vršenju vlasti u BiH. BiH je jedina država u regionu jugoistočne Evrope, kao i uopšte jedina država na području Evrope u kojoj postoji institucija Ureda visokog predstavnika i Visoki predstavnik kao krajnja instanca vlasti. Ovlasti Visokog predstavnika su značajno proširene u periodu 2000–2005. u poređenju sa prethodnim periodom (1995–1999).

Ovakve ovlasti posljednja dva visoka predstavnika u BiH (Wolfgang Petritsch i Lord Paddy Ashdown) koristila su za predlaganje velikog broja zakona i nametanje zakona za nivo BiH, posebno u periodu 1999–2003. godina. Visoki predstavnici za BiH u periodu 1999. do prve polovine 2005. godine nametnuli su 52 zakona i 134 odluke. Odluke su često

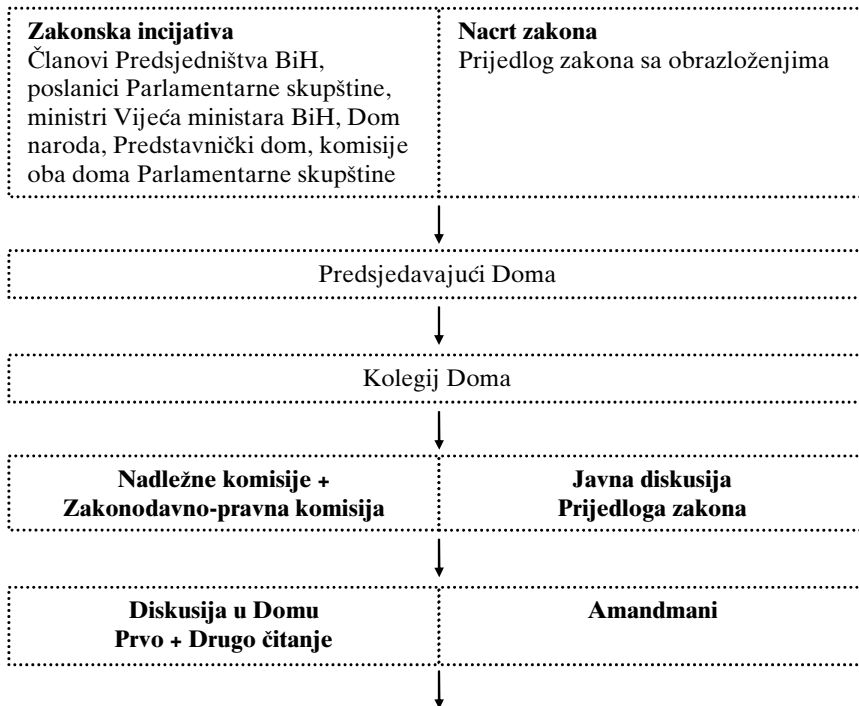
sadržavale i nametanje zakona, tako da je ukupan broj nametnutih zakona od strane Visokog predstavnika znatno veći. U 2003. godini od 36 odluka Visokog predstavnika 12 ih je sadržavalo nametanje novih zakona ili izmjene i dopune ranije donesenih zakona.

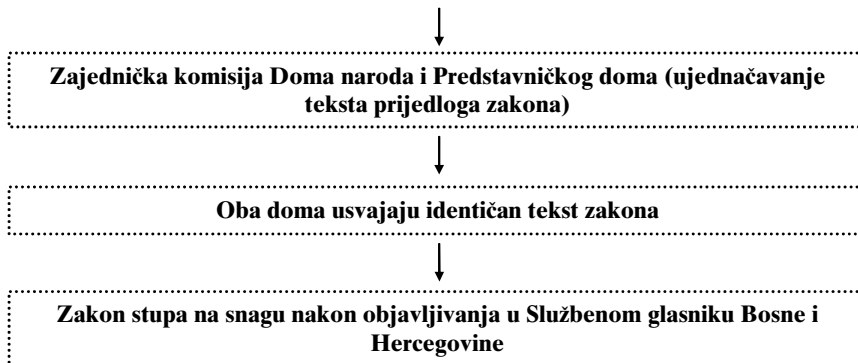
Institucija Ureda visokog predstavnika, odnosno njen pravni odjel imao je veoma značajnu ulogu u procesu izrade prijedloga većine zakona, a posebno onih koji su se odnosili na izborna pravila, reformu sudske vlasti i ekonomske reforme, od kojih je posebna pažnja posvećena reformama fiskalnog sektora i reformama seta zakona iz poslovnog prava.

7.3. POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA U BOSNI I HERCEGOVINI

7.3.1. Postupak donošenja zakona na nivou državnih organa Bosne i Hercegovine

Slika 7.1. **Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine**
- Procedura usvajanja zakona -





Nakon podnošenja inicijative za usvajanje novog zakona i izrade prijedloga novog zakona, slijede komisijska faza, plenarna faza, usaglašavanje i objava zakona. Članovima 84–104. Poslovnika o radu Predstavničkog doma BiH i članovima 79–99. Poslovnika o radu Doma naroda BiH regulisana je dalja procedura razmatranja prijedloga zakona.

U redovnom postupku **Komisija za ustavno–pravna pitanja** dužna je da u roku od petnaest dana nakon prijema prijedloga zakona dostavi svoje mišljenje **predsjedavajućem doma**. Predsjedavajući odmah dostavlja mišljenje nadležnoj komisiji. **Nadležna komisija** dostavlja svoj izvještaj predsjedavajućem u roku od trideset dana od prijema mišljenja Ustavno–pravne komisije. Komisiji je ostavljena mogućnost da ukoliko joj je potrebno duže vrijeme za razmatranje uz saglasnost Kolegija produži rok maksimalno za još trideset dana.

Predlagač zakona je dužan prisustvovati sjednici komisije na kojoj se razmatra prijedlog zakona. Predstavnik Vijeća ministara BiH može učestvovati u radu komisije i onda kada Vijeće nije predlagač.

Amandmane na predloženi tekst zakona mogu podnijeti:

- poslanici,
- klubovi poslanika, i
- klubovi naroda.

Amandmani se obavezno dostavljaju u pisanoj formi prije nego se razmatranje zakona završi na nadležnoj komisiji jednog od domova Parlamenta BiH. Postupak rasprave na komisiji započinje opštom raspravom i glasanjem o principima predloženog zakona, a potom razmatranjem amandmana na predloženi tekst zakona. Nakon glasanja o svim predloženim amandmanima, glasa se odmah o prijedlogu zakona.

Komisija, potom sačinjava izvještaj sa izjavom o neophodnosti donošenja i principima predloženog zakona.

Komisija imenuje izvještača koji ispred komisije obrazlaže potrebu donošenja zakona pred domom Paralamenta u kom je pokrenuta inicijativa za donošenje zakona. Po prijemu izvještaja komisije Kolegij doma uvrštava prijedlog zakona u dnevni red sjednice koja se održava u roku od 15 dana. Poslanici i klubovi poslanika mogu dostaviti amandmane na ponuđena zakonska rješenja u roku od 48 sati. Rasprava u domu počinje nakon uvažavanja ili odbijanja novih amandmana. U domu u kom je pokrenut zakonski postupak rasprava se vodi **procedurom prvog i drugog čitanja**. Nakon usaglašavanja svih spornih detalja, odnosno ponuđenih amandmana slijedi usvajanje zakona. Ako nisu usaglašeni sporni detalji predsjedavajući povlači prijedlog zakona iz procedure.

Prijedlog zakona, međutim, ne može biti donesen ako ga ne usvoje oba doma Parlamentarne skupštine BiH u istovjetnom tekstu.

Prema poslovnicima o radu oba doma Parlamentarne skupštine BiH, predlagač zakona može predložiti razmatranje i usvajanje zakona po ubrzanoj proceduri. Članom 104. i Poslovnika Predstavničkog i članom 99. Doma naroda data je mogućnost predlagaču da zatraži razmatranje i usvajanje zakona po skraćenom postupku. Ovaj postupak podrazumijeva skraćivanje rokova razmatranja i usvajanja zakona na polovicu u odnosu na redovni postupak usvajanja zakona.

Ako predlagač predlaže zakon visokog stepena hitnosti ili ako je predloženi zakon jednostavan da omogućava odlučivanje po principu izravnog prihvatanja ili odbijanja član 105. Poslovnika Predstavničkog doma i član 100. Doma naroda daje mogućnost glasanja za ili protiv predloženog rješenja, ukoliko dom čijem je predsjedavajućem podnešen zahtjev uvrsti takav prijedlog na sjednicu.

Postupci usvajanja zakona u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Procedura usvajanja zakona u FBiH je gotovo identična proceduri usvajanja na državnom nivou, budući da je Parlamentarna skupština FBiH dvodomna kao i Parlamentarna skupština BiH.

**Slika 7.2. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
- Zakonodavna procedura -**

POKRETANJE ZAKONSKE INICIJATIVE

Kantonalne skupštine, opštinska i gradska vijeća, preduzeća, privredne komore i ostala relevantna udruženja, političke organizacije, udruženja građana, i građani



Predsjedavajući Doma naroda



Zakonodavna komisija + nadležna komisija Doma (izvještaj)



Dom - diskusija i odluka o inicijativi

PRIPREMA NACRTA ZAKONA

Članovi Parlamenta, Predsjednik i Potpredsjednik FBiH, komisije, klubovi parlamentarnih stranaka, ministarstva Vlade FBiH



Predsjedavajući Doma (mogućnost predlaganja amandmana)



Nadležne komisije, Zakonodavna komisija, klubovi parlamentarnih stranaka, članovi Parlamenta (ako sami nisu predlagači zakona)

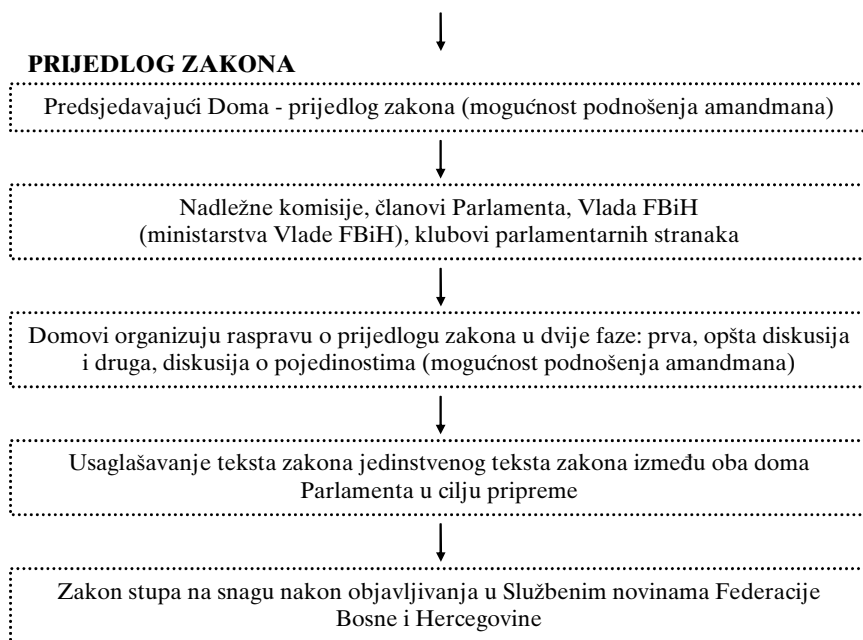


Zajednička sjednica oba doma Parlamenta posvećena nacrtu zakona † postoje dvije faze: prva - načelna rasprava, i druga - rasprava o detaljima (postoji mogućnost podnošenja amandmana i u ovoj fazi)



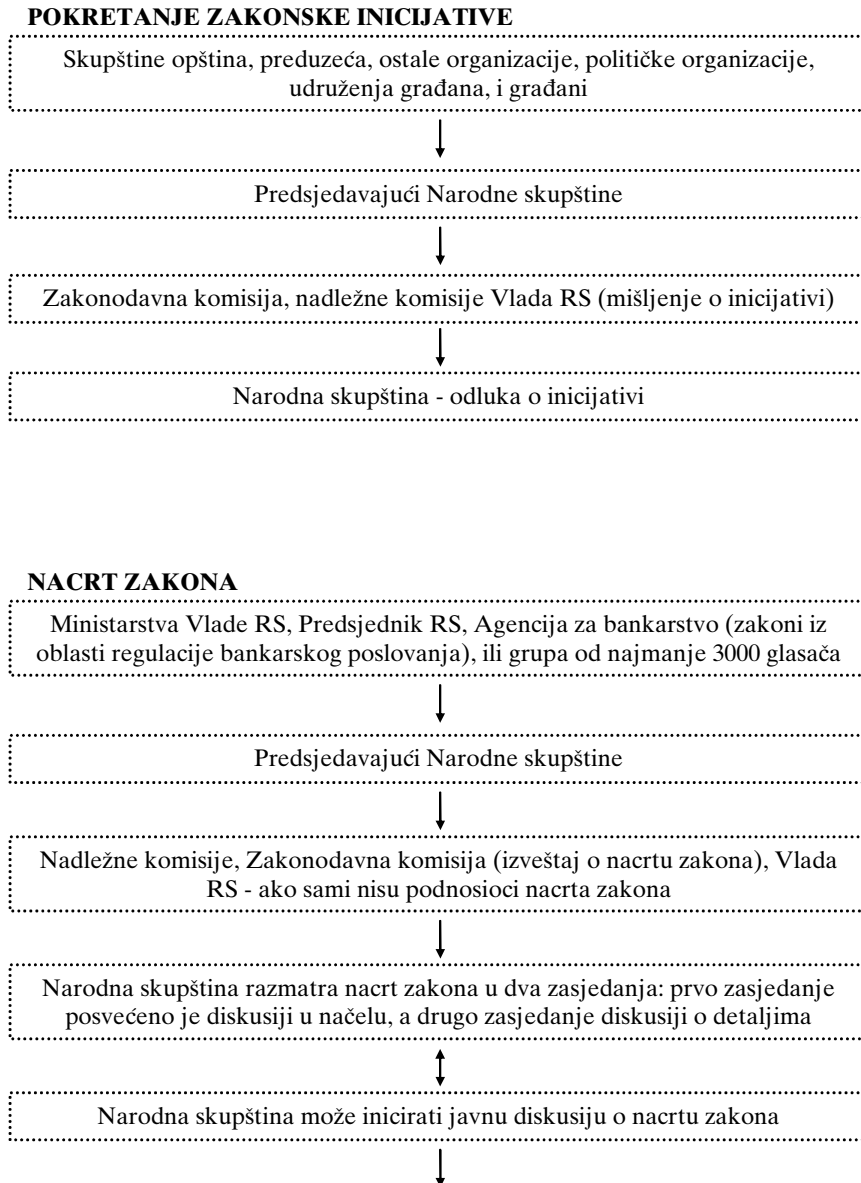
Oba doma - mogućnost organizovanja javne rasprave o nacrtu zakona

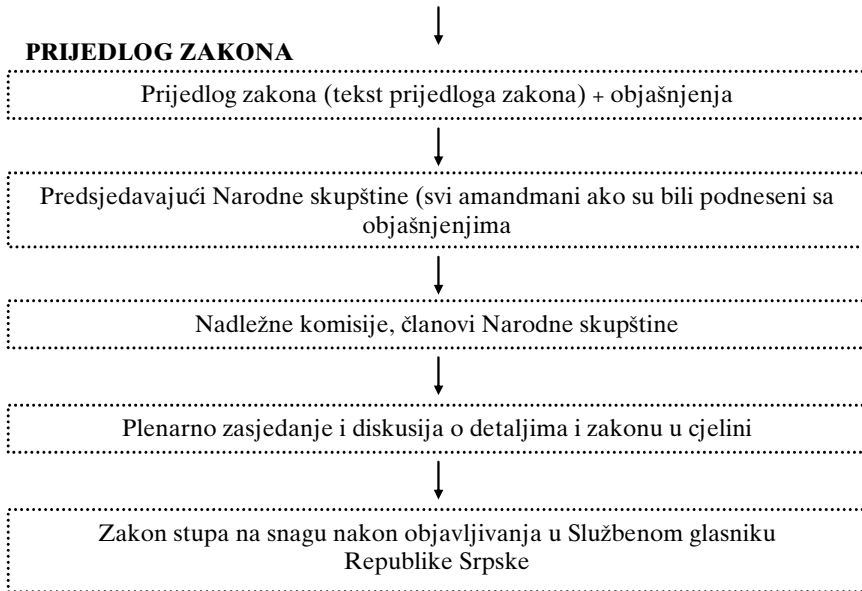




Za razliku od BiH i FBiH, **Narodna skupština RS** je jednodomna, a od 2002. godine postoji Vijeće naroda RS, koje nije formalno skupštinski dom ali ima pravo pokretanja postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa jednog od tri konstitutivna naroda.

Slika 7.3. **Narodna skupština Republike Srpske**
- Zakonodavna procedura -





Procedura usvajanja zakona u Narodnoj skupštini RS počinje podnošenjem nacрта zakona, koji predlagač zakona dostavlja predsjedniku Skupštine. Predsjednik Skupštine dostavlja nacrt zakona poslanicima i radnim tijelima, i Vladi RS ukoliko Vlada nije predlagač. Predsjednik je dužan dostaviti nacrt zakona najmaje 15 dana prije sazivanja sjednice Skupštine na kojoj će prijedlog zakona biti razmatran. Prije razmatranja nacрта zakona na Skupštini, nacrt razmatraju Zakonodavni odbor i nadležno radno tijelo. Nacrt zakona mogu razmatrati i druga radna tijela, ako se dijelovi predloženog zakona odnose na delokrug rada tih radnih tijela.

Nadležno radno tijelo podnosi Skupštini izvještaj o nacrtu zakona. Ovo tijelo, takođe, daje i mišljenje o prijedlozima i mišljenjima koja je dala Vlada RS na prijedlog zakona, ukoliko predlagač zakona nije sama Vlada. Ako Zakonodavni odbor da mišljenje da predloženi zakon nije usklađen sa Ustavom RS, nadležno radno tijelo je dužno usaglasiti sporne odredbe prijedloga zakona sa Zakonodavnim odborom, kako bi prosljedilo tekst nacрта zakona na razmatranje poslanicima u Skupštini.

Na sjednici Skupštine razmatranje predloženog zakona obavlja se raspravom u načelu i u pojedinostima (član 195. Poslovnika Narodne skupštine RS). O svakom od spornih pitanja neophodno je izjašnjavanje Skupštine.

7.4. DA LI JE OBAVEZNO USKLAĐIVANJE ZAKONA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE?

Predsjedavajući Vijeća ministara BiH i predsjednici vlada FBiH i RS su sa rezidentnim predstavnikom Evropske unije u BiH potpisali Memorandum¹⁷ o razumijevanju (18.11.2003.). Ovim memorandumom BiH se obavezala da će ubrzati reforme u 16 oblasti koje su zvaničnici Evropske unije utvrdili kao prioritetne oblasti za proces otpočinjanja pregovora o stabilizaciji i pridruživanju EU. Također, potpisivanje ovog memoranduma je podrazumijevalo i ubrzavanje predlaganja i donošenja niza sistemskih zakona čiji je predlagač bilo Vijeće ministara BiH, a čiji su tekstovi bili usklađivani sa zakonodavstvom EU. Institucija koja je odgovorna za analizu usklađenosti nacrti i prijedloga zakona sa zakonodavstvom EU je Direkcija za evropske integracije¹⁸ Vijeća ministara BiH.

Međutim, pošto Direkcija za evropske integracije u veoma kratkom vremenskom periodu mora da obavi mnogo poslova sa veoma ograničenim ljudskim resursima, obim poslova na usklađivanju zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU podrazumijevao je rješavanja pitanja jačanja ljudskih i institucionalnih kapaciteta u cilju bržeg rada na ovim poslovima. Zbog navedenih razloga, a na osnovu Zakona o Vijeću ministara BiH predsjedavajući Vijeća ministara u aprilu ove godine donio je Odluku o formiranju radnih grupa za usklađivanje pravnih propisa Bosne i Hercegovine sa *Acquis Communautaire*¹⁹.

Centralnu ulogu u tehničkoj pomoći, u skladu sa članom 10. Odluke, imaće Direkcija za evropske integracije. Direkcija za evropske inte-

¹⁷ Najvažniji koraci koji su preduzeti na putu pridruživanja BiH Evropskoj uniji bili su sljedeći. Odnosi između BiH i EU posljednjih godina bili su veoma intenzivni i ostvaren je značajan napredak. Od 1996, BiH je imala velike koristi od projekata podrške PHARE i OBNOVA. U 1997, EU je definisala Regionalni pristup a Vijeće ministara je definisalo političke i ekonomske uslove za razvoj bilateralnih odnosa. U 1998. godini, EU Deklaracija o „Specijalnim odnosima između EU i BiH“ imala je za posljedicu osnivanje EU - BiH Konsultativne radne grupe čiji je zadatak pomoć u pripremi ugovornih odnosa. 1999., Proces stabilizacije i pridruživanja definisao je glavne korake na putu integracije BiH u EU strukture, dok je 2000. godine Mapom puta EU identificirala prve konkretne korake na tom putu.

The 2000 Feira European Council utvrdio je da BiH predstavlja potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Ova poruka je jasno definisana i naglašena na sastancima održanim u Zagrebu (novembar 2000) i Solunu (juni 2003). Na sastanku u Solunu utvrđene su osnove za potpisivanje Memoranduma o razumijevanju između Vijeća

gracije je dužna da pruži odgovarajući Acquis, kao i sve druge informacije koje su važne za proces pridruživanja EU. Direkcija za evropske integracije je i koordinator TAIEX obuke, odnosno tehničke pomoći u razmjeni informacija, prvenstveno za usklađivanje pravnog sistema, koju obezbjeđuje Evropska komisija.

ministara BiH i Evropske komisije. Studija izvodljivosti o pristupanju BiH Evropskoj uniji bila je posljedica potpisanog Memoranduma. Nakon zadovoljavanja i posljednjeg uslova iz Studije izvodljivosti o odbrani i policijskim snagama BiH početkom novembra 2005. godine, EU je 25.11.2005. donijela odluku o početku pregovora za pripremu Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju. Rezultat te odluke je bio prvi radni sastanak Tima pregovarača BiH sa izaslanicima EU koji je održan u Sarajevu 25.01.2006. godine.

¹⁸ Ova institucija pod nazivom Direkcija za evropske integracije BiH postoji od marta 2003. godine. U periodu od 2001/2002 ova institucija je bila posebno ministarstvo – Ministarstvo za evropske integracije Vijeća ministara BiH.

¹⁹ “Službeni glasnik BiH” broj 52/05.

POGLAVLJE 8

**REGULATORNE REFORME I PRIMJENA
ANALIZE EFEKATA PROPISA (RIA)**

Fikret Čaušević
Andreja Marušić

8.1. DA LI JE ANALIZA EFEKATA PROPISA (RIA) OBAVEZNA?

Prema postojećim propisima na državnom i entitetskim nivoima vlasti još uvijek nije ustanovljen poseban upravni organ čija bi isključiva obaveza bila analiza efekata izmjene zakonske regulative i pratećih podzakonskih akata u BiH.

Međutim, dinamika usvajanja zakona u periodu 1998–2005, a posebno u posljednje četiri godine nameće potrebu analiziranja efekata usvajanja zakona na sistematizovan način. Ova analiza bi, nesumnjivo, omogućila znatno objektivniju procjenu uticaja i kvaliteta usvojenih zakona u odnosu na postojeće stanje, koje je karakterisano brojnim nekvalifikovanim raspravama uticaja zakona, posebno iz oblasti ekonomskih reformi.

8.2. KONTROLA KVALITETA I KOORDINACIJA – POSTOJE LI EKSPLICITNI STANDARDI KVALITETA ZAKONSKE REGULATIVE?

Pošto u BiH ne postoji tijelo odgovorno za RIA, kontrola regulatornih reformi u periodu 1998–2003. bila je u nadležnosti entitetskih vlada i Vijeća ministara BiH na ex post osnovi, odnosno na osnovi davanja izvještaja, informacija i analiza o efektima provođenja zakona domovima Parlamentarne skupštine BiH na nivou zajedničkih institucija, te u parlamentima/skupštinama entiteta. Međutim, u nekim segmentima regulatornih reformi postojali su eksplicitni standardi kvaliteta zakona i podzakonskih akata i u periodu 1998–2003.

Primjer – Reforma sektora komercijalnog bankarstva

Reforma sektora komercijalnog bankarstva u oba bh. entiteta provedena je na osnovu tehničke podrške USAID i uz primjenu zakonske regulative i podzakonskih akata koji su bili bazirani na standardima koje utvrđuje Bazelski komitet za bankarsku superviziju. Pošto je Centralna banka BiH postala član Banke za međunarodna poravnanja u Bazelu (BIS), preuzela je u ime BiH i obaveze primjene standarda za bankarsku regulativu. Premda Centralna banka BiH nema ovlaštenja za davanje ili oduzimanje licenci komercijalnim bankama, kao ni za bankarsku superviziju, uticaj ove institucije na Agenciju za bankarstvo FBiH i Agenciju za bankarstvo RS je značajan. Navedene dvije agencije su ovlaštene za nadzor rada nad bankarskim poslo-

vanjem, i razmjerno su autonomne u odnosu na ministarstva finansija oba entiteta. Zakonima o bankama i nizom odluka i pravilnika o upravljanju bankarskim rizicima, minimalnim kapitalom i strukturiranjem bankarske aktive (podzakonske akte u ovom segmentu donose agencije za bankarstvo oba entiteta) vlade i agencije za bankarstvo oba entiteta su se de jure obavezale na korištenje međunarodnih standarda u bankarskom poslovanju.

U periodu nakon potpisivanja Memoranduma o sporazumijevanju između Vijeća ministara BiH i entitetskih vlada sa jedne strane, i Evropske komisije, sa druge strane (18.11.2003.) Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH bila je ovlaštena za kontrolu zakona koji su usvajani u sklopu paketa reformi javne uprave, odnosno u sklopu ispunjavanja uslova za pridruživanje EU. Donošenjem Odluke Vijeća ministara BiH u maju tekuće (2005.) godine o formiranju radnih grupa za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa Acquis Communautaire praktično je definisana i obaveza ministarstava i upravnih tijela za kontrolu kvaliteta domaćih zakona, odnosno njihovo usklađivanje sa evropskim standardima

U cilju povećanja kapaciteta rada radnih grupa zaduženih za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, članom 5. Odluke Vijeće ministara je odredilo da prema potrebama konkretnih poslova usklađivanja zakonodavstva BiH sa Acquis radne grupe putem nadležnih ministarstava mogu tražiti mišljenja ostalih ministarstava čiji predstavnici nisu uključeni u radne grupe. Takođe, radne grupe mogu angažovati spoljne stručnjake, pod kojim se podrazumijevaju domaći stručnjaci koji nisu zaposleni u državnoj upravi, odnosno upravama entiteta i Brčko Distrikta. Ministarstva mogu angažovati i inostrane stručnjake na osnovu potpisanih projekata tehničke pomoći međunarodnih organizacija ili drugih zemalja namijenjene reformama u BiH.

Kvalitet ove odluke ogleda se u načinu formiranja radnih grupa, odnosno u obavezama radnih grupa da usklađuju zakonodavstvo u BiH na svim nivoima (državni, entitetski i Distrikt) sa zakonodavstvom EU. Konačno mišljenje, preporuke ili stavovi radnih grupa nemaju obavezujući već savjetodavni karakter. Međutim, na osnovu izvještaja radnih grupa Direkcija za evropske integracije priprema godišnji izvještaj za Vijeće ministara BiH. Direkcija za evropske integracije ima ovlasti da u saradnji sa nadležnim ministarstvom/ministarstvima predloži mjere za poboljšanje kvaliteta zakonskih propisa, te da dostavljene prijedloge Vijeću ministara, uz saglasnost Vijeća ministara o neophodnosti izmjena i dopuna zakona, proslijedi Parlamentarnoj skupštini BiH na razmatranje i usvajanje. Ista procedura vrijedi i u vladama entiteta, odnosno Vladi Brčko Distrikta.

8.3. USVAJANJE STRATEGIJE I CILJEVA REGULATORNE REFORME

Strategiju i ciljeve regulatornih reformi u BiH su određivali prije svega predstavnici međunarodne zajednice na osnovu odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, a potom na osnovu definisanja strategije ispunjavanja uslova BiH za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH Evropskoj uniji. Predstavnici međunarodne zajednice su kroz Vijeće za implementaciju mira (PIC – Peace Implementation Council), Ured visokog predstavnika, Evropsku komisiju, te rezidentne misije Svjetske banke i MMF-a, uz manje ili više uspješnu saradnju sa Vijećem ministara BiH, vladama entiteta i Brčko Distrikta određivali prioritete u provođenju regulatornih reformi.

Tako su u prvom paketu međunarodne zajednice tzv. ‘Paketu za brzi početak’ početkom 1997. određeni prioriteti ekonomskih reformi, čiju su osnovu predstavljali sljedeći zakoni na državnom nivou:

- Zakon o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine,
- Zakon o vanjskotrgovinskoj politici Bosne i Hercegovine,
- Zakon o vanjskom dugu Bosne i Hercegovine, Zakon o jedinstvenim osnovama carinske politike;
- Zakon o carinskoj tarifi Bosne i Hercegovine, i
- Zakon o politici stranih direktnih ulaganja u Bosni i Hercegovini.

Ovaj paket reformskih zakona izrađen je u pravnim odjelima Ureda visokog predstavnika i upućen Vijeću ministara BiH na razmatranje i predlaganje Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Usvajanje ovih zakona na nivou zajedničkih institucija BiH podrazumijevalo je i ratifikaciju ovih zakona od strane Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS. Većina navedenih zakona usvojena je tokom 1997. godine, dok je Zakon o politici stranih direktnih ulaganja u BiH objavljen u Službenom glasniku BiH 1998., dok je u Parlamentu FBiH ratificiran 2001. a u Narodnoj skupštini RS 2002. godine. Zakon o vanjskom dugu je, također, usvojen 1998. godine.

Drugi paket reformskih zakona određen je u saradnji sa Evropskom komisijom. To su bile smjernice koje su nazvane Mapom puta BiH prema EU. Mapu puta su prezentirali predstavnici Evropske komisije u BiH u prvoj polovini 2000. godine, a ona je obhvatila reforme u tri oblasti:

- Regulatorni okvir za izmjene strukture političkog sistema;
- Regulatorni okvir Mape puta za reformu ekonomskog sistema BiH; i
- Reforma regulatornog sistema u područjima demokratije, ljudskih prava i vladavine zakona.

Treća faza određivanja ciljeva i strategije regulatornih reformi započela je potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju odnosno izradom Studije izvodljivosti za pristupanje BiH Evropskoj uniji. U ovoj studiji definisane su neophodne reforme u 16 prioriternih područja, kao preduslova za potpisivanje Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju.

8.4. JAVNE KONSULTACIJE I TRANSPARENTNOST

U skladu sa Poslovnikom o radu Predstavničkog doma (članovi 92–94.) i Poslovnikom o radu Doma naroda (članovi 85–87.) Parlamentarne skupštine BiH predloženi zakoni u komisijijskoj fazi a prije rasprava na sjednicama domova Parlamentarne skupštine BiH mogu biti predmetom javne rasprave. Nadležna komisija može se odlučiti na otvaranje javne rasprave o predloženom zakonu sa svim zainteresovanim tijelima državne uprave, stručnim institucijama i pojedincima.

Javno saslušanje ne može trajati duže od 15 dana. Pozvani pojedinci i predstavnici organa uprave i institucija izražavaju svoja mišljenja o predloženom zakonu. Svi konsultovani u procesu javnog saslušanja mogu biti zamoljeni da podnesu radove i druge materijale koje su koristili tokom javnih konsultacija. Komisija uključuje rezultate javnih konsultacija u prijedlog zakona, odnosno u aneksu predloženog zakona prilaže prijedloge, mišljenja i sugestije javnosti na predloženi zakon.

8.5. ULOGA GRUPA ZA LOBIRANJE

Uloga grupa za lobiranje u procesu usvajanja odnosno izmjena predloženih zakona u BiH može biti ilustrirana primjerom uticaja Udruženja deviznih štedišta BiH (UDŠ). Ovo udruženje imalo je ključni uticaj na blokadu usvajanja Prijedloga zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije BiH. Unutrašnji javni dug je u posljednje tri godine postao kamen spoticanja u pregovorima Vijeća ministara BiH i MMF o odobravanju trećeg stand-by aranžmana za BiH. Unutrašnji javni dug u BiH alociran je na entitete: FBiH i RS, a čine ga obaveze entiteta za neisplaćene penzije, neisplaćene invalidnine, neisplaćene ratne štete, međusobna dugovanja fondova socijalnog osiguranja (fondovi penzijskog osiguranja duguju fondovima zdravstvenog osiguranja). Jedna od najznačajnijih stavki unutrašnjeg duga je predratna ili “stara” devizna štednja građana BiH.

Prva “pobjeda” UDŠ u FBiH u odnosu na usvojenu zakonsku regulativu bila je iznuđivanje Izmjena i dopuna Zakona o utvrđivanju i ostvarivanju

potraživanja građana u postupku privatizacije (objavljen je 28.11.1997. godine). Naime, prvo "rješenje" problema predratne devizne štednje je bilo sadržano u prethodno pomenutom zakonu, kojim su na osnovu prezentiranih potvrda komercijalnih banaka o predratnoj deviznoj štednji emitovani certifikati po osnovu ove štednje. Ovi certifikati su u postupku tzv. male privatizacije (privatizacije dijelova preduzeća i malih preduzeća) tretirani kao gotov novac, budući da je zakonska obaveza u maloj privatizaciji bila obavezno plaćanje minimalno 35% vrijednosti preduzeća u gotovini. Pokušaj da se na ovaj način predratne devizne štediše obeštete obustavljen je time što je UDŠ tužbom Vrhovnom sudu FBiH, koja je presuđena u njihovu korist, izdejstvovalo izuzimanje svih certifikata emitovanih po osnovu predratne devizne štednje kao sredstva plaćanja iz procesa privatizacije (septembar 2000. godine).

Sljedeći pokušaj rješavanja najvećeg dijela unutrašnjeg duga zasnovanog na dugovanjima za predratnu deviznu štednju bio je pomenuti Prijedlog zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza. Pripremu nacrtu ovog zakona finansirao je US Treasury, a stručnjaci misije US Treasury u BiH, koji su pripremali nacrt ovog zakona, bili su u intenzivnim konsultacijama sa predstavnicima MMF (Resident Mission to BiH), predsjedavajućim Vijeća ministara BiH, Ministarstvom za finansije i trezor BiH, guvernerom Centralne banke BiH, kao i sa ministarstvima finansija dva bh. entiteta. U Nacrtu ovog zakona bila je predložena emisija dugoročnih obveznica sa rokom dospjeća 40 godina, grace periodom 10 godina i kamatnom stopom 1% na emitovane obveznice.

UDŠ je predlagalo izmjenu Nacrta zakona i navodilo kao primjer rješavanje ovog problema u susjednim zemljama (znatno kraći rokovi dospjeća između 10 i 15 godina sa višim kamatnim stopama). Rasprava o Prijedlogu zakona, koji je podnijela Vlada FBiH Parlamentu FBiH, obavljena a Prijedlog zakona izmijenjen je u dijelu načina izmirenja obaveza za staru deviznu štednju, neposrednim davanjem primjedbi poslanika, kao i UDŠ koji su u doba rasprave najavili podnošenje tužbe Vrhovnom sudu BiH protiv eventualnog usvajanja ponuđenog Nacrta, odnosno prijedloga. Članovima 13. i 14. Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjih obaveza Federacije BiH, koji je usvojen u oktobru 2004. godine na oba doma Parlamenta FBiH²⁰, definisano je izmirenje obaveza za staru deviznu štednju u novcu i emisijom obveznica, pri čemu je određeno da će način i uslovi emisije obveznica biti naknadno određeni, ali su već ovim zakonom određeni načini za osiguravanje finansijskih sredstava za servisiranje unutrašnjeg duga.

²⁰ "Službene novine Federacije BiH", broj 66/04.

Lobiranje UDS u RS je bilo slabijeg intenziteta, pa su i načini izmirenja obaveza prema predratnim deviznim štedišama u RS povoljniji za Ministarstvo finansija. Članom 3. Zakona o utvrđivanju i načinu izmirenja unutrašnjeg duga Republike Srpske²¹ definisane su stavke unutrašnjeg duga, kojim je obuhvaćena i predratna devizna štednja. Ukupan iznos unutrašnjeg javnog duga u RS iznosi 1,76 milijardi KM.

Dio obaveza po osnovu stare devizne štednje u iznosu do 39,1 milion KM izmiriće se isplatom u gotovini svakom vlasniku stare devizne štednje do 1000 KM, u periodu od 4 godine, sa početkom u fiskalnoj 2004. godini. Članom 16. Zakona utvrđeno je da će se preostale obaveze po osnovu stare devizne štednje u iznosu do 719,8 miliona KM, izmiriti emisijom dugoročnih obveznica roka dospijeca do 30 godina, isplatom u deset jednakih godišnjih rata počev od devete godine prije krajnjeg datuma dospijeca i bez kamate.

8.6. POSTOJI LI SISTEM PLANIRANJA REGULATORNIH REFORMI?

U poglavlju 8.3. prezentirali smo situaciju u BiH u vezi sa strategijom i ciljevima regulatornih reformi. U tom kontekstu, prezentirali smo i jasno definisanje i planiranje prioriternih zakona koji su trebali osigurati regulatorne standarde i okvir za provođenje reformi.

Već od početka 1997. godine, predstavnici međunarodne zajednice su imali jasan redoslijed prioriteta usvajanja zakona. U skladu sa tim prioritetima parlamenti BiH, FBiH i RS, a kasnije i Parlament BD usklađivali su svoje planove rada sa paketima zakona diktiranih prioriternim potrebama poslijeratne obnove, a potom ispunjavanjem preduslova za otpočinjanje pregovora sa EU.

U skladu sa preuzetim obavezama Vijeća ministara BiH i entitetskih vlada, baziranih na Memorandumu o razumijevanju i Studiji izvodljivosti Vijeće ministara BiH planira dinamiku izrade nacrtu i prijedloga zakona i njihovog usklađivanja sa pravom EU za svaku kalendarsku godinu, odnosno po kvartalima u toku godine. Također, entitetske vlade usklađuju svoje planove sa preuzetim obavezama, posebno nakon 2003. godine.

Vijeće ministara i entitetske vlade u ponuđenim nacrtima zakona upućuju parlamentima zahtjeve za razmatranje nacrtu zakona koje

²¹ "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 63/04.

pripremaju, kao i proceduru usvajanja zakona. U posljednjih godinu dana Vijeće ministara BiH vrlo često koristi mogućnost predlaganja razmatranja i usvajanja zakona po ubrzanoj ili hitnoj proceduri (ranije objašnjena na osnovu poslovnika domova Parlamentarne skupštine BiH).

8.7. POTREBE ZA DEREGULACIJOM

Potrebe za preduzimanjem koraka na deregulaciji u BiH neposredno poslije rata (1992–1995) proisticale su iz činjenice da je zakonska regulativa najvećim dijelom bila preuzimana i bazirala se na pravu bivše SFRJ. Ipak, već tokom rata u finansijskom sektoru preduzeti su prvi koraci ka polaganju osnova novog finansijskog sistema.

U periodu od 1996. do 1999. oba bh. entiteta su prihvatila međunarodne standarde (Zakon o finansijskom poslovanju, Zakon o bankama, Zakon o Centralnoj banci BiH i Zakon o deviznom poslovanju) čime je sistem komercijalnog bankarstva u potpunosti deregulisan.

Rukovođen uočenim brojnim smetnjama, posebno u međuentitetskoj razmjeni, Visoki predstavnik za BiH u novembru 2002. godine pokrenuo je tzv. Buldožer inicijativu, odnosno inicijativu za otklanjanje zakonskih prepreka unapređenju poslovanja u BiH, uključujući pojednostavljene procedure registracije preduzeća, formiranje Registra preduzeća na nivou BiH i izmjene zakonske regulative u oblasti građenja i korištenja građevinskog zemljišta.

Ova vrsta deregulacije bila je zasnovana na formiranju zajedničkog tijela koje su činili predstavnici Ureda visokog predstavnika, Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i entitetskih udruženja poslodavaca koji su davali neposredne sugestije za izmjene pojedinih članova zakona, odnosno za dopune entitetskih zakona u cilju ujednačavanja uslova za poslovanje i skraćivanja procedura za obavljanje biznisa. Premda je ova deregulacija nazvana preambiciozno “50 reformi za 150 dana”, značaj ove inicijative sastojao se u predlaganju izmjena i dopuna entitetskih zakona po ubrzanoj ili hitnoj proceduri u entitetskim parlamentima.

Ova inicijativa imala je svoju drugu fazu, koja je završena 2004. godine, a u toku je treća faza. Uprkos činjenici da zakonska regulativa na entitetskom nivou nije harmonizovana ova inicijativa je imala za posljedicu skraćivanje vremena potrebnog za osnivanje preduzeća i ukidanje nekih odredbi koje nisu doprinosile stvaranju uslova za razvoj jedinstvenog tržišta.

POGLAVLJE 9

PRIMJENA ZAKONA

Fikret Čaušević

Procedure praćenja primjene zakona i ostalih podzakonskih akata u BiH, FBiH i RS propisane su Poslovnica o radu oba doma Parlamentarne skupštine BiH, oba doma Parlamenta FBiH i Poslovníkom o radu Narodne skupštine RS.

Praćenje efekata primjene zakona i podzakonskih akata ostvaruje se kroz podnošenje izvještaja, analiza i informacija koje nadležna ministarstva Vijeća ministara BiH podnose Parlamentarnoj skupštini BiH, odnosno nadležna ministarstva vlada oba bh. entiteta dostavljaju Parlamentu FBiH i Narodnoj skupštini RS. Pored nadležnih ministarstava izvještaje, analize i informacije obavezne su podnositi i specijalizovane državne i entitetske agencije sa statusom upravnih organa.

Ukoliko Vijeće ministara BiH informiše Parlamentarnu skupštinu BiH, odnosno ukoliko entitetske vlade informišu Parlament FBiH i Narodnu skupštinu RS da treba obustaviti primjenu zakona ili nekog od podzakonskih akata, Parlament odnosno Skupština obavezuje Vijeće ministara odnosno entitetsku vladu da predloži amandmane na postojeću regulativu čija primjena ne daje dobre rezultate, ako su ti amandmani neophodni za uspješnu primjenu.

9.1. UKLJUČENOST PARLAMENATA U PRIMJENU ZAKONA

Na svim nivoima administrativnog uređenja BiH (državni, entitetski, kantonalni i Brčko Distrikt) postoji obaveza Vijeća ministara BiH, odnosno vlada nižih nivoa vlasti da redovno informišu parlamente o provođenju ključnih sistemskih zakona. U tom procesu izvještavanja poslanici u parlamentima mogu pokretati inicijative o izmjenama i dopunama zakona u čijoj se primjeni pokazuju značajni nedostaci. Jedan od primjera sekundarne regulacije u BiH je u prethodnom dijelu teksta spomenuta "Buldožer inicijativa". Sljedeći primjer uključivanja državnog parlamenta u procese ekonomskih reformi u BiH je zakonska regulativa u oblasti privatizacije. Od početka privatizacije (1997) zakonska regulativa bila je definisana na entitetskom nivou i isključivala je državnu vlast iz nadležnosti za taj proces. Nakon inicijative Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH 1998. usvojen je Krovni zakon o privatizaciji u BiH, koji je stvorio zakonsku mogućnost državnom parlamentu da predlaže izmjene i dopune ovog zakona u cilju uticaja na efikasnije provođenje ovog zakona. Ipak, uloga Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine u dosadašnjem procesu privatizacije nije bila ključna.

9.2. PRIMJERI PROMJENA ZAKONA U KOJIMA SU POSTOJALI PROBLEMI SA PRIMJENOM

Promjene zakonske regulative u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini, kao i u njenim konstitutivnim entitetima, bile su veoma intenzivne na području fiskalnog sistema kao i u regulatornom okviru procesa privatizacije. U prve četiri poslijeratne godine, fiskalni sistem u oba entiteta bio je veoma kompleksan, pa je bilo relativno jednostavno izbjevati plaćanje poreza u takvom sistemu.

Primjer – Reforma poreskog sistema u FBiH

Parlament FBiH je u avgustu 1999. godine izglasao Izmjene i dopune Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga u FBiH. Do polovine 1999. godine u FBiH su postajala četiri tarifna broja poreza na promet: 5%, 10%, 15% i 20%. Uz ove četiri tarifne grupe postajala je grupa proizvoda koja je bila izuzeta od oporezivanja (osnovne životne namirnice). Eksperti MMF, USAID, njemačkog GTZ i Svjetske banke koji su bili angažovani na analizi strukture i kvaliteta poreskog sistema u oba bh. entiteta predložili su Vladi FBiH da po ubrzanom postupku izvrši izmjenu i dopunu Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga u FBiH. Naime, postojanje četiri tarifna broja pružalo je veliki prostor za malverzacije, prikazivanjem roba koje pripadaju npr. tarifnom broju 20% u proizvode tarifnog broja 10%. Pored toga, kompliciranost poreskog sistema očitovala se i u činjenici da je bila potrebna znatno veća poreska administracija, odnosno broj poreskih inspektora da bi efikasno kontrolisao primjenu složenog sistema. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet koji je Vlada FBiH, odnosno Ministarstvo finansija FBiH pripremlilo u saradnji sa US Treasury i GTZ upućen je u zakonsku proceduru početkom drugog kvartala 1999. godine. Ovaj zakon je usvojen i stupio na snagu u posljednjem kvartalu 1999. godine. Izmjenama i dopunama navedenog zakona broj tarifnih brojeva smanjen je sa četiri na dva: 24% i 12%.

Novo uključivanje Parlamenta FBiH u izmjene i dopune Zakona o porezu na promet uslijedilo je u prvom kvartalu 2001. godine, kada je Vlada FBiH na prijedlog Ministarstva finansija FBiH, a na prigovore međunarodnih zvaničnika da su porezi na promet u BiH i FBiH iznad prosjeka zemalja centralne i istočne Evrope, uputila prijedlog Izmjena i dopuna Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga. Parlament FBiH je po skraćenom postupku usvojio prijedlog Zakona kojim su visine stopa poreza na promet smanjene. Ostala su dva tarifna broja ali sa nižim stopama: 20% i 10%. Porez na

promet usluga je smanjen sa 12% na 10%. Ove stope poreza na promet su u primjeni od juna 2001. godine i važile su do kraja 2005. godine. Primjena Zakona o porezu na dodatu vrijednost sa jedinstvenom stopom poreza na dodatu vrijednost od 17%, bez poreskih izuzeća, uslijedila je 01.01.2006. godine.

Primjer – Privatizacija u FBiH

U poslijeratnoj legislativi u oba bh. entiteta ne postoji reprezentativniji primjer izrazito intenzivnog korištenja “sekundarne regulacije” od primjera Pravilnika o postupku prodaje imovine i dionica ili udela u preduzećima u FBiH. Iako se u ovom primjeru kao subjekt sekundarne regulacije ne pojavljuje Parlament FBiH već Agencija za privatizaciju FBiH, ovaj primjer je neizostavan iz više razloga. Naime, usvajanje samog Zakona o privatizaciji preduzeća u FBiH stvorilo je zakonsku osnovu za početak privatizacije. Međutim, kako smo već ranije naveli, nakon usvajanja ovog zakona uslijedilo je usvajanje nekoliko pratećih zakona, i podzakonskih akata. Pravilnik o postupku prodaje imovine i dionica ili udela u preduzećima je od juna 1998. do sredine decembra 2003. godine mijenjan i dopunjavan rekordnih 19 puta. Konačno krajem decembra 2003. u “Službenim novinama FBiH” objavljen je prečišćeni tekst ovog pravilnika.

Primjer – Privatizacija u Kantonu Sarajevo

Jedan od primjera uloge parlamenata u izmjeni i dopuni zakonske regulative je primjer Skupštine Kantona Sarajevo. Naime, u skladu sa Zakonom o privatizaciji preduzeća sva preduzeća u kojima je postojao nominirani državni kapital trebala su biti predmet privatizacije. U redovnom procesu izvještavanja Agencije za privatizaciju Kantona Sarajevo 1999. godine i podnošenja godišnjeg izvještaja Skupštini Kantona bilo je navedeno da je Centar Skenderija jedno od preduzeća koje je predmet privatizacije. Kako je Centar Skenderija objekat o posebnog interesa za razvoj kulture i sporta na području Kantona Sarajevo, te polazeći od činjenice da je izgrađen sredstvima doprinosa krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina prošlog vijeka, poslanici Skupštine Kantona su izglasali izuzimanje ovog objekta iz procesa privatizacije.

9.3. SPECIFIČNI PROBLEMI PRIMJENE ZAKONA U BOSNI I HERCEGOVINI

Nametanje ili priprema velikog broja zakona od strane Ureda visokog predstavnika u nekim slučajevima imalo je za posljedicu konfuziju u primjeni zakonskih rješenja. Konfuzija u primjeni bila je posljedica angažmana pravnih eksperata iz inostranstva koji su pripadali (pripadaju) različitim pravnim sistemima (anglo-saksonko pravo nasuprot kontinentalnog evropskog prava, kome je BiH u bivšoj SFRJ bila bliža budući da je primjenjivala zakonska rješenja bazirana na toj pravnoj školi). Takođe, česti prigovori domaćih pravnih autoriteta bili su da su objavljeni zakoni na jezicima naroda u BiH imali puno pravnih termina koji nisu bili objašnjeni na adekvatan način, budući da su ih pisali strani autori a domaći prevodioci nisu imali iskustva u toj vrsti prevođenja. Sljedeći problem je bilo tehnički nekorektno objavljivanje tekstova zakona, bez poštivanja standardnih normi pisanja zakona i podzakonskih akata.

Sudija Ustavnog suda FBiH prof. dr Neđo Miličević je autoru ovog teksta naglasio ovaj problem, koji je imao značajne praktične reperkusije. Međutim, budući da pravila u pisanju zakonskih propisa nisu ni bila objavljena u periodu od 1995. pa sve do marta 2005. godine nije ni postojao osnov za standardizaciju pisanja pravnih propisa. Ovaj problem je konačno otklonjen objavljivanjem Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine²², kojim su konačno utvrđena jasna pravila za standardizaciju pravnih propisa u BiH.

²² "Službeni glasnik BiH", broj 11/05

POGLAVLJE 10

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Slavica Penev
Fikret Čaušević
Andreja Marušić

10.1. ZAKLJUČCI I PREPORUKE – SRBIJA

Tokom posljednjih pet godina Srbija je ostvarila značajan napredak u pogledu unaprjeđenja pravnog ambijenta. Zakonodavna aktivnost je bila veoma intenzivna i tokom procesa tranzicije u tržišnu privredu donijet je značajan broj zakona u različitim oblastima, uključujući privredu i finansije. Vlada je unaprijedila zakonodavni i regulatorni proces uvodeći obavezu sprovođenja Analize efekata propisa za sve zakone i propise (podzakonska akta) i formirajući Savjet za regulatornu reformu sa mandatom za sprovođenje koordinacije i kontrole kvaliteta RIA-e. I pored toga, regulatorni rizik u Srbiji je i dalje visok. Neke oblasti su nedovoljno regulisane, dok su druge isuviše regulisane, jedan broj zakona je usvojen na brzinu bez prethodne analize i poznavanja njihovih očekivanih efekata. U Srbiji ne postoji sistem planiranja zakonodavnih aktivnosti, a zakonodavnom procesu nedostaje transparentnost i adekvatan nivo javne rasprave. Imajući sve to u vidu, može se doći do sljedećih zaključaka i preporuka Projekta:

a) Vlada Srbije bi trebalo da usvoji Strategiju regulatorne reforme koja bi obuhvatala sljedeće mjere za unaprjeđenje pravnog ambijenta i zakonodavnog procesa:

- **Uspostavljanje sistema planiranja zakonodavnih aktivnosti za nove zakone i propise**

Sva ministarstva bi trebala da sačine šestomjesečne planove izrade novih zakona i ostalih važnijih propisa. Ti planovi bi bili periodično ažurirani i dostavljani Savjetu za regulatornu reformu, zajedno sa planovima javne rasprave sa najvažnijim zainteresovanim stranama. Ovi planovi bi bili dostupni javnosti, da bi zainteresovane strane mogle da se pripreme za raspravu. Nakon odobravanja ovih planova od strane Savjeta za regulatornu reformu, oni bi bili dostavljani Parlamentu u cilju njegovog informisanja.

- **Postavljanje eksplicitnih standarda kvaliteta regulative**

Standardi kvaliteta i procjena efekata (impact assessments) bi mogli obuhvatati: potencijalni efekat zakona i ostalih propisa na funkcionisanje tržišta i tržišnu konkurenciju; unaprjeđenje administrativnog procesa putem smanjenja diskrecionih prava u primjeni zakona i ostalih propisa; odgovarajuće odobrenje Vlade i regulatornih tijela za usvajanje podzakonskih akata; kriterijume za ujednačenost i jasnoću koncepta koji se koristi.

- **Efikasna primjena Analize efekata propisa (RIA)**

Strategija bi trebalo da odredi vrstu propisa na kojima će RIA biti sprovedena, i parametre koji će biti primjenjeni.

- **Javna rasprava i transparentnost**

Transparentnost i sistem javne rasprave bi trebalo dalje razvijati kako bi postali standardni dio zakonske procedure.

Proces javne rasprave sa zainteresovanim stranama bi trebalo da se odvija na nekoliko nivoa: eksperti za relevantnu oblast, predstavnici poslovne zajednice, sindikati i NGO-i.

b) Savjet za regulatornu reformu bi trebalo da se transformiše u stalno tijelo Vlade

Savjet za regulatornu reformu kao tijelo zaduženo da sprovodi koordinaciju i kontrolu kvaliteta RIA-e bi trebalo transformisati u stalno tijelo Vlade zaduženo za primjenu RIA-e.

Sekretarijat Savjeta bi bio ojačan angažovanjem većeg broja eksperata (pravnik i ekonomista). Jačanje kapaciteta Savjeta za regulatornu reformu je neophodno da bi se omogućila primena RIA na podzakonska akta.

c) Trebalo bi ojačati kapacitete ministarstava za sprovođenje RIA-e.

Potrebno je sprovođenje obuke da bi se stvorila 'jezgra' stručnjaka za analizu efekata u svakom ministarstvu.

d) Potrebno je pojačati kapacitete Parlamenta da bi se obezbijedilo poboljšanje kontrole kvaliteta i koherentnosti zakona.

- Trebalo bi formirati istraživačko odjeljenje u okviru Parlamenta, čime bi se obezbijedila adekvatna parlamentarna kontrola kvaliteta i koherentnost zakona. Jačanje kapaciteta Parlamenta sa tog aspekta bi moglo da se ostvari na dva načina: a) angažovanjem eksternih eksperata, instituta i NGO-a, ili b) jačanjem kapaciteta postojećeg osoblja Parlamenta. Prednosti prve solucije se ogledaju u tome što bi eksperti za određene oblasti mogli biti angažovani po potrebi, i oni bi bili finansirani iz eksternih izvora. Izvjestan nedostatak ove solucije je nesigurnost u pogledu mogućnosti njihovog finansiranja, dok bi jačanje kapaciteta osoblja Parlamenta dovelo do kontinuiranog povećanja efikasnosti Parlamenta. Ova dva pristupa nisu međusobno kotradiktorna i mogla bi biti kombinovana u zavisnosti od nivoa raspoloživih sredstava.

- Bilo bi korisno formirati specijalno ekspertsko tijelo na nivou Parlamenta, zaduženo za Evropske integracije, koje bi se usredredilo na usklađivanje nacionalnih zakona sa standardima Evropske unije. Ovo tijelo bi bilo u direktnoj komunikaciji sa vladinom Kancelarijom za pristupanje Evropskoj uniji, prateći njen rad, učestvujući u obuci i seminarima o procesima integracije i budućim koracima Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

e) Bilo bi potrebno poboljšati primjenu zakona.

- Kreirati sistem ex-post RIA-e u cilju procjene efekata usvojenih zakona (propisa) poslije njihove primjene.
- Riješiti problem implementacionih gepova. Savjet za regulatornu reformu bi mogao da unaprijedi međuministarsku saradnju, i na taj način izbjegne stvaranje propusta u primjeni nastalih kao posljedica usvajanja zakona koji nisu u saglasnosti sa postojećom zakonskom regulativom.

10.2. ZAKLJUČCI I PREPORUKE – BOSNA I HERCEGOVINA

U posljednjih deset godina BiH je prošla kroz vrlo intenzivan proces institucionalnih, administrativnih i zakonodavnih promjena. U skladu sa Dejtonskim mirovnim ugovorom i Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH, Ured visokog predstavnika za BiH imao je veoma značajnu ulogu u predlaganju i izradi nacrtu zakona u BiH. Skoro 80% zakona donesenih na državnom nivou bili su pripremljeni u Uredu visokog predstavnika za BiH.

Međutim, da bi reforme u BiH dobile karakteristike endogenog procesa, domaće institucije i kreatori politike u BiH trebaju preuzeti ključne odgovornosti i pune ovlasti u kreiranju i provođenju reformi. Također, značajni naponi trebaju biti uloženi u harmoniziranje zakona i podzakonskih akata u okviru BiH u cilju uspostavljanja koherentnog pravnog okvira na svim nivoima upravljanja u BiH. Koherentni pravni okvir od posebnog je značaja za stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH, kao i za promovisanje integracije BiH u Evropsku uniju.

Zbog navedenih razloga predlažemo sljedeće mjere koje bi trebalo realizirati u narednih godinu dana:

a) Odgovornost parlamenata, Vijeća ministara BiH i državnih agencija odgovornih za stvaranje koherentnog pravnog okvira treba biti povećana.

Komisije parlamenata, Vijeće ministara BiH i državne agencije trebale bi imati veće odgovornosti u zakonodavnom procesu, uključujući pripreme nacрта i prijedloga zakona kao i izmjene i dopune postojećih zakona koji nisu usklađeni sa evropskim standardima (Acquis Communautaire). Ovim tijelima treba osigurati dodatne resurse kako bi bili u mogućnosti ostvariti postavljene zadatke i preuzete odgovornosti.

b) Neophodno je povećati finansijska sredstva i ljudske potencijale relevantnih ministarstava Vijeća ministara BiH, a posebno Direkcije za evropske integracije.

Ovo je od posebnog značaja u procesu pripreme nacрта novih zakona i usklađivanja postojećih zakona sa zakonodavstvom Evropske unije.

c) Uloga sekretara parlamenata i parlamentarnih komisija treba biti povećana, što podrazumijeva izdvajanje dodatnih finansijskih sredstava za ispunjavanje njihovih zadataka i odgovornosti u procesu predlaganja i usvajanja novih zakona.

d) Potrebno je uspostaviti sistem planiranja usvajanja novih i izmjene postojećih zakona.

Svi zakoni i podzakonski akti trebaju biti kompatibilni sa zakonodavstvom Evropske unije i koordinirani na relaciji državni nivo vlasti – entiteti.

e) Osnivanje Vijeća za regulatornu politiku.

Kako bi se obezbijedio efikasan sistem za uspostavljanje koherentnosti zakona i podzakonskih akata usvojenih na državnom, entitet-skom i kantonalmom nivou potrebno je osnivanje konsultativnog Vijeća za regulatornu politiku. Vijeće bi bilo sastavljeno od predstavnika različitih zakonodavnih tijela i trebalo bi imati stalni sekretarijat sa sljedećim zadacima:

- stvaranje koherentnog okvira i standarda kvaliteta kreiranja novih zakona i podzakonskih akata za sve nivoe vlasti u BiH;
- provođenje analize utjecaja zakona i podzakonskih akata primijenjenih u praksi;

- razvijanje metodologije za pripremu nacrtu zakona na svim nivoima vlasti;
 - davanje preporuka odgovornim državnim, entitetskim i kantonalnim tijelima.
- f) Usvajanje zajedničke metodologije za pripremu nacrtu zakona na svim nivoima (država, entiteti i kantoni).**
- Priručnik za pripremu nacrtu zakona na državnom nivou je već usvojen. Predloženo Vijeće za regulatornu politiku bi, nakon osnivanja, trebalo predložiti primjenu Priručnika za sve nivoe.
- g) Uvođenjem kontrole kvaliteta regulative i utjecaja primjene usvojenih zakona, praksu usvajanja zakona po skraćenoj ili hitnoj proceduri treba svesti na najmanju moguću mjeru, odnosno samo na izuzetne slučajeve.**

10.3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE – REGIONALNA SARADNJA

- a) Međunarodne organizacije i donatori bi trebalo da podrže napore i inicijative koje bi pomogle u poboljšanju zakonodavnih procesa u regionu.**
- b) Parlamenti zemalja regiona bi trebali da intenziviraju saradnju u pogledu razmjene znanja i iskustava iz oblasti od zajedničkog interesa kao što su: proces pristupanja Evropskoj uniji, ekonomske reforme, suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, energija i obrazovanje.**
- c) Bilo bi potrebno formirati neformalne mreže parlamenata koje bi se bavile razmatranjem ovih pitanja.**
- d) Podsticanje tnjinning programa između parlamenata zemalja regiona i drugih zemalja, pogotovu zemalja OECD-a i novih članica Evropske unije**
- e) Uspostavljanje Internet stranice Regionalne parlamentarne informacione mreže.**
- f) Parlamenti bi trebalo da razmjenjuju iskustva, prije svega u oblasti primjene Analize efekata propisa (RIA-e) koja se već koristi u jednom broju zemalja regiona.**

LITERATURA

- OECD (1995), Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, (Adopted on 9 March 1995), OECD, Paris.
- OECD (1997a), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (1997b), *OECD Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2000), *Regulatory Reform in Hungary: Government Capacities to Assure High-Quality Regulation*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris.
- OECD (2004a), "Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions", OECD, Paris
- OECD (2004b), "APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft", OECD, Paris
- OECD (2005a), *OECD Guiding Principles For Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris.
- OECD (2005b), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries*, Delia Rodrigo, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, Paris
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije*, Narodna skupština Republike Srbije, 2004
- Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, 2000.
- Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srpske*, Narodna skupština Republike Srpske, 2002.
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, 2002.
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, 2000.
- Poslovnik Vlade Republike Srbije*, Vlada Republike Srbije, 2005
- RADAELLI, Claudio M. (2005), *What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?* Related Publication 05-02, AEI-Brooking Center for Regulatory Studies, Washington, DC

- Ustav Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, 2000.*
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, 2002.*
- Ustav Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije, 1990.*
- Ustav Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srpske, 2002.*
- Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, Narodna skupština Republike Srbije, Skupština Republike Crne Gore i Savezna skupština, 2002*
- WALLSTEN, Scott J. (2003), *Privatizing Monopolies in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods in Telecommunications*, Related Publication 03-17, AEI-Brooking Center for Regulatory Studies, Washington, DC
- World Bank (2003), *Doing Business in 2004 : Understanding Regulation*, Washington, DC
- World Bank (2005), *Doing Business in 2006 : Creating Jobs*, Washington, DC
- Zakon o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine, 1997.*
- Zakon o jedinstvenim osnovama carinske politike Bosne i Hercegovine, 1998.*
- Zakon o politici stranih direktnih ulaganja u Bosni i Hercegovini, 1998.*
- Zakon o vanjskotrgovinskoj politici Bosne i Hercegovine, 1998.*