

**METODOLOGIJA
ZA PROVOĐENJE POSTUPKA PROCJENE
UTICAJA ZAKONA**

Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo

Sarajevo, august 2022. godine

I UVOD

Vlada Kantona Sarajevo je na 86. sjednici održanoj 14.07.2022. godine, donijela Uredbu o procjeni uticaja propisa u Kantonu Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo" broj 29/22).

Cilj donošenja Uredbe o procjeni uticaja propisa u Kantonu Sarajevo je uvođenje instrumenata procjene uticaja u zakonodavne procedure u kantonalnim organima kako bi se razmatranjem alternativnih rješenja doprinijelo kreiranju što kvalitetnijih zakona, te ostvarili identificirani ciljevi, otklonili mogući negativni efekti i odabrala najoptimalnija rješenja uz najmanje moguće troškove koje iziskuje provođenje zakona, kao i podsticanje saradnje između kantonalnih organa i drugih institucija Kantona Sarajevo i drugih nivoa vlasti i koordinacije u kreiranju zakona, kroz uključivanje svih zainteresiranih strana, uključujući javnost, u postupak izrade, predlaganja, praćenja primjene i evaluacije zakona.

Procjena uticaja propisa je dokument koji prati prijedloge propisa, kako bi se pružila podrška procesu odlučivanja koju prati duboka analiza sa raspoloživim regulatornim opcijama i mogućim uticajima koji mogu proizaći iz njih. Opći cilj je stvaranje uslova za izradu i donošenje kvalitetnijih propisa zasnovanih na raspoloživim činjenicama, kako bi se svrha propisa ostvarivala uz najniže moguće troškove, bez stvaranja prepreka i administrativnih opterećenja poslovnom okruženju, građanima, društvu i zainteresovanim stranama općenito.

Evropska komisija je uvela procjenu uticaja propisa - RIA 2003. godine, a 2006. godine je objavila unaprjeđenje ekonomske analize predložene regulative, koja se odnosi na konkurentnost, dajući veliki značaj konsultacijama sa zainteresovanim privrednim subjektima.

U izvještaju koji je OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) objavio 1997. godine, definisana je „najbolja praksa“ koja se smatra preduslovom efikasne analize procjene uvođenja propisa:

- analiza procjene uticaja propisa mora se ugraditi u ukupan sistem formiranja stavova prema pojedinoj politici,
- analize procjene treba sprovoditi što je više moguće, bez obzira na političke pritiske,
- treba jasno odrediti odgovornost za sprovođenje analize procjene,
- zakonodavna tijela treba osposobiti kako bi bila svjesna važnosti analize procjene uticaja propisa,
- treba razviti analitičke metode, uključujući analizu troškova i koristi kao i metode prikupljanja podataka,
- naponi procjene uticaja propisa treba da budu jasno usmjereni, a upotrebljena sredstva dobro raspoređena,
- analizu procjene uticaja propisa treba sprovoditi tokom faze izrade nacрта i tako je ugraditi u proces donošenja odluka,
- vladi, javnosti i svim zainteresovanim stranama treba saopštiti rezultate analize,
- analizu procjene uticaja propisa treba primjenjivati kako na nove, tako i na postojeće propise.

Važnost uvođenja procjene uticaja propisa (RIA) u Bosni i Hercegovini posebno je postala značajna nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridrživanju (SSP). Sprovođenje odredbi

SSP-a, zahtijeva velike promjene u zakonodavnom okviru. Te promjene donose privredne, finansijske, pravne i socijalne uticaje koje treba analizirati i procijeniti, kako bi proces integracije sa Evropskom unijom bio efikasan.

Pored Evropske komisije koja radi na promicanju bolje regulative ili "pametnijih" propisa, te potiče zemlje članice i zemlje kandidate na provođenje politike bolje regulative, procjena uticaja propisa je jedno od područja ispitanih i od strane Programa Sige u njegovim godišnjim procjenama javnih uprava zemalja koje žele da se pridruže EU. Paket Evropske komisije o boljoj regulativi iz 2015. godine koncentriše se na na efikasno i djelotvorno, jasno, jednostavno i lako razumljivo zakonodavstvo.

Svrha ove metodologije ogleđa se u pomoći kantonalnim organima uprave i kantonalnim upravnim organizacijama u razumijevanju provođenja postupka procjene uticaja propisa.

II ŠTA JE PROCJENA UTICAJA PROPISA?

Procjena uticaja propisa - RIA (engl. Regulatory Impact Analysis) predstavlja proces koji obuhvata niz logičkih koraka kojima se analizira potreba za donošenjem novog propisa, odnosno izmjena i dopuna postojećeg propisa na osnovu dokaza i prikupljenih relevantnih podataka koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera.

Procjena uticaja propisa pruža informacije (pozitivne i negativne opcije i aspekte, benefite i troškove) i služi kao vodič donositeljima odluka (Skupštini ili Vladi) pri razmatranju propisa, odnosno podrazumijeva ocjenu treba li uopće donositi propis kako bi se regulisala određena oblast ili situacija. Ukoliko se ocijeni da je potrebno donijeti propis kroz procjenu uticaja se utvrđuje kako doći do željenog učinka:

- a) donošenjem novog propisa ili
- b) izmjenom postojećeg propisa.

Postoje četiri cilja procjene uticaja propisa za vlade i to:

- **Unaprjeđenje shvatanja vladine intervencije, uključujući troškove i koristi**

Procjena uticaja propisa je proces kroz koji se vrši ispitivanje efikasnosti opcija i troškovne efektivnosti instrumenata sadržanih u toj opciji. Na osnovu tih ispitivanja daju se bitne informacije Vladi i Skupštini, kao donositeljima odluka.

Procjenom uticaja propisa može se doprinijeti da se definišu prioriteta u okviru različitih propisa i oblasti. Usmjeravanjem sredstava namijenjenih manje učinkovitim propisima na one učinkovitije, unaprjeđuje se učinkovitost i smanjuju troškovi organa javnog sektora.

- **Objedinjavanje ciljeva različitih politika**

Procjena uticaja propisa se može koristiti kao integrativni okvir za utvrđivanje uticaja određenih opcija i otkrivanje povezanosti različitih opcija. Na taj način pruža donositeljima odluka mogućnost za činjenje ustupaka. U tom smislu, procjena uticaja propisa nije samo analitički, nego i koordinacijski alat koji može objediniti različite interese.

- **Poboljšanje transparentnosti donošenja propisa i konsultativni proces**

Procjena uticaja propisa otkriva suštinu odluka i uticaje djelovanja. Iz tog razloga, usko je povezana sa procesom javnih konsultacija.

- **Jačanje političke odgovornosti**

Procjena uticaja propisa pojačava uključenost i odgovornost donošenja odluka na ministarskom i političkom nivou. Na taj način potiče razumijevanje uticaja politika koje će pokazati kako vladine odluke koriste društvu.

III PROCJENA UTICAJA PROPISA U KANTONU SARAJEVO

Prema Uredbi o procjeni uticaja propisa u Kantonu Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj 29/22) (u daljem tekstu: Uredba), procjena uticaja propisa provodi se po metodologiji prethodne procjene uticaja propisa i sveobuhvatne procjene uticaja propisa:

- a) **Prethodna procjena uticaja**, shodno članu 6. Uredbe, obavezno se provodi za sve zakone koji su obuhvaćeni prijedlogom godišnjeg programa rada Vlade Kantona Sarajevo, u skladu sa Odlukom o metodologiji izrade i donošenja programa rada i izvještaja o radu Vlade Kantona Sarajevo i kantonalnih organa ("Službene novine Kantona Sarajevo", br. 23/21 i 52/21), (u daljem tekstu: Odluka), kao i izmjenama i dopunama Odluke koje uslijede nakon donošenja ove uredbe.

Prethodna procjena, u osnovi, funkcioniše kao svojevrsni filter u postupku pripreme nacrtu zakona, s ciljem da se u procjeni uticaja propisa izrađuju nacrti zakona koji imaju utvrđene **značajne ili vrlo značajne uticaje**.

- b) **Sveobuhvatna procjena uticaja**, shodno članu 7. Uredbe, provodi se za sve zakone za koje je prethodnom procjenom uticaja iz člana 6. ove uredbe utvrđeno da mogu imati značajne ili vrlo značajne uticaje u jednoj ili više oblasti u skladu sa propisanim kriterijima.

Obrađivač zakona dužan je Vladi Kantona Sarajevo, radi utvrđivanja nacrtu, odnosno prijedloga zakona, uz propis dostaviti i mišljenja kontrolnih tijela procjene uticaja, te Obrazac za procjenu uticaja propisa (obrazac za prethodnu i obrazac za sveobuhvatnu procjenu uticaja propisa), kao i Kontrolni obrazac o provođenju sveobuhvatne procjene uticaja propisa.

IV PRIPREMA PROCJENE UTICAJA

Temeljita priprema procjene uticaja (odabir metoda, tehnika, obima itd.), uvjet je za pravilnu i kvalitetnu analizu, kojom obrađivač propisa dobija realne i izvodljive preporuke za promjene. Priprema procjene uticaja treba da započinje određivanjem ciljeva i očekivanih rezultata procjene.

Prema OECD listi za provjeru, potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja:

1. Da li je problem ispravno definisan?
2. Da li je aktivnost vlade opravdana?
3. Da li je normativna aktivnost najbolji oblik akcije vlade?
4. Postoji li pravni osnov za tu aktivnost?
5. Koji je odgovarajući nivo vlasti za ovu aktivnost?
6. Da li koristi od reguliranja opravdavaju troškove?
7. Da li je distribucija efekata u društvu transparentna?
8. Da li je propis jasan, konzistentan, sveobuhvatan i dostupan korisnicima?
9. Da li je zainteresiranim akterima data mogućnost da iznesu svoje stavove?
10. Da li će se postići usklađenost sa postojećim propisima?¹

V PRETHODNA PROCJENA UTICAJA

Prethodna procjena uticaja propisa provodi se kroz Obrazac za provođenje prethodne procjene uticaja propisa (Obrazac 1.). Shodno Odluci o metodologiji izrade i donošenja programa rada i izvještaja o radu Vlade Kantona Sarajevo i kantonalnih organa ("Službene novine Kantona Sarajevo", br. 23/21, 52/21 i 32/22), kantonalni organi, kao obrađivači propisa (kantonalna ministarstva, samostalne kantonalne uprave i samostalne kantonalne upravne organizacije) dužni su uz prijedlog godišnjeg programa rada dostaviti usaglašenu prethodnu procjenu uticaja zakona koji su uvršteni u prijedlog godišnjeg programa rada.

1. Usklađenost prednacrt/nacrta/prijedloga propisa sa prijedlogom godišnjeg programa rada

U tački 1. Obrasca 1. navode se podaci koji se odnose na pravni osnov za donošenje propisa, nadležnost Kantona Sarajevo za donošenje propisa, usklađenost prednacrt/nacrta/prijedloga propisa sa prijedlogom godišnjeg programa rada Vlade Kantona Sarajevo, pravnim i strateškim okvirom Kantona, Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine i dr.

2. Analiza postojećeg stanja i utvrđeni ciljevi prednacrt/nacrt/prijedloga propisa

Prilikom popunjavanja ovog dijela obrasca, obrađivač propisa navodi:

- a) ključne probleme koji se nastoje riješiti usvajanjem ovog propisa,
- b) ciljne grupe na koje će normativna rješenja imati uticaja,
- c) posljedice zadržavanja postojećeg stanja i
- d) opće i specifične ciljeve koji se žele postići propisom.

3. Rješenja koja se predviđaju prednacrtom/nacrtom/prijedlogom propisa i pregled mogućih nenormativnih rješenja

1 Law Drafting nad Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers No. 18, 33; Improving Policy Instruments through Impact Assessment, OECD/SIGMA Papers, No. 31, 21, kao i u Developing and Applying Regulatory Impact Assessment Methodologies in Low and Middle Income Countries, Institute for Development Policy and Management - Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, Crawford House, Precinct Centre, October 2002, 13.

U trećem dijelu Obrasca 1. navode se ključna rješenja koja će biti obuhvaćena propisom radi adresiranja identificiranih problema i postizanja općeg i specifičnih ciljeva. Također, navode se nenormativne mjere kojima je moguće postići opći i specifične ciljeve.

Rješenja mogu da budu dvojaka:

- a) nenormativno rješenje i
- b) normativno rješenje.

Pod nenormativnim rješenjem podrazumijeva se opcija koja ne uključuje novo rješenje, odnosno promjenu postojećeg zakonodavstva. Nenormativno rješenje uključuje u sebi obaveznu opciju "ne činiti ništa". Opcija "ne činiti ništa" jednostavno pokazuje kako će se situacija odvijati bez intervencije stručnog nositelja. Ostala moguća nenormativna rješenja su zapravo različite alternative zakonodavstvu.

Najčešće nenormativne opcije su:

- a) informativne kampanje,
- b) obrazovni programi,
- c) fiskalni i finansijski poticaji i
- d) samoregulacija.

Normativna rješenja uključuju novo, odnosno izmjenu postojećeg zakonodavstva. Jedna od opcija normativnog rješenja obavezno je nacrt propisa za koji se postupak procjene provodi. Drugo normativno rješenje uključuje intervenciju u zakonodavstvo na način da se problem nastoji riješiti kroz izmjene postojećeg zakonodavstva, bilo na nivou zakona, ili na nivou podzakonskih akata.

Najčešće normativne opcije su:

- a) donošenje novog propisa,
- b) izmjene i/ili dopune postojećeg važećeg propisa na zakonskom, odnosno podzakonskom nivou.

4. Proces konsultacija

Bitne dvije radnje koje se u okviru postupka procjene uticaja provode kontinuirano su prikupljanje podataka i konsultacije. Od njihovog kvalitetnog izvođenja, kao i kontinuiranog odvijanja ovisit će i kvalitet nacrta propisa.

U četvrtom dijelu Obrasca 1. navode se svi kantonalni organi i institucije Kantona Sarajevo, kao i institucije drugih nivoa vlasti (ako je relevantno), sa kojima je potrebno provesti konsultacije i na koji način. Također, navode se podaci o konsultacijama sa institucijama, organizacijama (npr. nevladine organizacije) i pojedincima koje je potrebno provesti u sklopu konsultacija sa javnošću i na koji način.

5. Procjena uticaja propisa

U ovom dijelu obrasca navodi se da li propis ima, i ako da, u kojoj mjeri (značajne ili vrlo značajne) uticaje u jednoj ili više oblasti:

- a) fiskalni uticaji,
- b) ekonomski uticaji,
- c) socijalni uticaji,
- d) uticaji na zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda,
- e) uticaj na zaštitu životne okoline,
- f) koruptivni rizik u propisima.

Utvrđivanje uticaja propisa od tačke 5.1. do 5.6. Obrasca 1. provodi se tako da se na svaki navedeni uticaj odgovori sa "Da" ili "Ne", imajući u vidu mjerilo uticaja: bez uticaja, značajan uticaj i vrlo značaj uticaj. Obradivač propisa procjenjuje veličinu uticaja tako da ocjenjuje postoji li uticaj, odnosno je li značajan ili vrlo značajan u odnosu na to što se nacrtom propisa želi postići.

Ukoliko se na osnovu prethodne procjene uticaja, tj. popunjavanjem Obrasca 1. utvrdi da propis **može imati značajan ili vrlo značajan uticaj u jednoj ili više oblasti**, za taj propis potrebno je provesti sveobuhvatnu procjenu uticaja.

Sveobuhvatna procjena uticaja provodi se u skladu sa kriterijima utvrđenim u Obrascu 2. koji se **obavezno prilaže uz obrazloženje** iz člana 63. Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj 71/14).

Praktični koraci:

Praćenje stanja u oblastima za koje su organi uprave osnovani spada u redovne poslove organa uprave. Na osnovu analize stanja u određenoj upravnoj oblasti, organi uprave predlažu pokretanje normativnih aktivnosti (izradu novog nacrta zakona, izmjenu/dopunu postojećeg zakona, stavljanje van snage postojećeg zakona).

Nakon što propis bude uvršten u prijedlog godišnjeg programa rada kantonalnog organa, pristupa se popunjavanju Obrasca za provođenje prethodne procjene uticaja propisa (Obrazac 1.), koji se obavezno prilaže uz prijedlog godišnjeg programa rada.

- Izrada prijedloga godišnjeg programa rada započinje u kantonalnim organima na osnovu analize redovnog praćenja stanja u upravnoj oblasti kantonalnog organa, odnosno u okviru nadležnosti kantonalnog organa.
- Koordinator procjene uticaja propisa koordinira postupak izrade prethodne procjene za nacрте zakona iz djelokruga kantonalnog organa, na način da svim organizacijskim jedinicama kantonalnog organa, ukaže na potrebu provođenja prethodne procjene uticaja, tj. popunjavanja Obrasca 1. za sve zakone koji će biti uvršteni u normativni dio godišnjeg prijedloga programa rada.

- Izrađene prethodne procjene uticaja, tj. popunjeni Obrasci za provođenje prethodne procjene uticaja propisa (Obrazac 1.) dostavljaju se koordinatoru procjene uticaja propisa na dalje postupanje. Koordinator procjene uticaja propisa vrši uvid u dostavljene obrasce, posebno u dijelu ispravno popunjenog obrasca.
- Po odobrenju rukovodioca organa, koordinator procjene uticaja propisa, dostavlja obrasce prethodne procjene uticaja organizacionoj jedinici organa koja priprema nacrt godišnjeg programa rada.
- Po odobrenju rukovodioca organa, koordinator procjene uticaja propisa, uz normativni dio nacrta godišnjeg programa rada, dostavlja Ministarstvu pravde i uprave Kantona Sarajevo potpisane, opečaćene i skenirane obrasce prethodne procjene uticaja putem e-maila na adresu **pup@mpu.ks.gov.ba**. Ministarstvo pravde i uprave razmatra normativni dio nacrta godišnjeg programa rada kantonalnog organa i vrši uvid u Obrazac 1. o izvršenoj prethodnoj procjeni uticaja te dostavljeni obrazac, po potrebi, vraća obrađivaču radi dorade, uz odgovarajuće upute i rok za doradu.

VI SVEOBUH VATNA PROCJENA UTICAJA

Ukoliko se na osnovu prethodne procjene uticaja, tj. popunjavanjem Obrasca 1., utvrdi da propis može imati značajan ili vrlo značajan uticaj u jednoj ili više oblasti, tada se provodi sveobuhvatna procjena uticaja. Sveobuhvatna procjena uticaja provodi se u skladu sa kriterijima utvrđenim u Obrascu 2. koji se obavezno prilaže uz obrazloženje iz člana 63. Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj 71/14).

1. Analiza stanja i identifikacija problema

Prvi korak u postupku procjene uticaja propisa (Tačka 1. Obrasca 2.) jeste pravilna i precizna identifikacija problema koji treba riješiti. Prilikom identifikacije problema potrebno je utvrditi naročito sljedeće:

- a) obim problema,
- b) uzroke problema,
- c) koje strane su pogođene problemom,
- d) u kojoj mjeri su strane pogođene problemom,
- e) da li je uzrok problema to što nedostaje određeni propis ili je uzrok nemogućnost rješavanja problema postojećim propisom.

Analiza problema preduslov je za pravilno određivanje ciljeva. Nakon što ste identifikuju problemi, potrebno ih je analizirati i stvoriti međusobne relacije. Za potrebe analize problema koristi se metoda *problemskog stabla* koja nam pomaže u pronalaženju rješenja problema mapiranjem anatomije uzroka i posljedica vezanih uz neki problem, odnosno uz probleme, ukoliko ih je više.

U postupku definiranja problema i analize stanja, odnosno uzroka i posljedica problema potrebno je sveobuhvatno sagledati postojeće stanje, identifikovati i detaljno analizirati postojeći problem, uzroke njegovog nastanka, te identificirati interesne strane na koje se problem odnosi direktno ili indirektno. Ujedno, utvrđuje se da li je riječ o povremenom, ili stalnom problemu.

U ovoj početnoj fazi postupka procjene uticaja, potrebno je ukratko opisati razvoj problema tokom vremena, utvrditi zašto postojeća situacija nije više održiva, uz utvrđivanje uzročno-posljedičnih veza i rizika koji se mogu očekivati ukoliko se ne donese novi, izmijeni postojeći propis, ili se primijeni odgovarajuća mjera za prevazilaženje problema. Sve ovo treba biti dovoljna i validna osnova za donošenje političke odluke koja treba da pokrene rješavanje problema.

U postupku analize trenutnog stanja i utvrđivanja problema kao polazište koriste se svi dostupni i mjerodavni sekundarni izvori informacija koji se u pravilu kombiniraju sa primarnim izvorima informacija, organizuju se i sprovode horizontalne, a po potrebi i vertikalne međuinstitucionalne konsultacije, uz aktivno učešće predstavnika organizacija civilnog društva i istaknutih stručnjaka odgovarajućeg profila. Izvori podataka, između ostalog, uključuju one mjerodavne izvore podataka koji su dostupni putem odgovarajućih nadležnih institucija u Bosni i Hercegovini, kao i iz drugih značajnih javno dostupnih izvora, kao što su: naučna istraživanja, studije, naučni stručni članci, analize, studije, izvještaji akademskih i organizacija civilnog društva i tome slično. Za utvrđivanje činjenica i podataka koji mogu poslužiti kao polazna osnova za naredne faze postupka procjene uticaja koriste se i drugi značajni izvori podataka iz odgovarajućih institucija EU, kao i drugih odgovarajućih međunarodnih organizacija i institucija. Na osnovu preduzetih istraživačko-analitičkih radnji izrađuje se problemsko stablo putem koga se utvrđuju uzročno-posljedične veze uočenog problema, sa težištem na utvrđivanju neposrednih i dubljih uzroka problema.

Problemsko stablo najjednostavniji je metod za identifikaciju problema i njegovih uzroka. Koristeći ovaj metod, problem se može razložiti na uzroke i posljedice.

Metoda *problemskog stabla* sastoji se od sljedećih koraka:

- a) navođenje svih problema iz oblasti koja se analizira i u kojoj je uočen problem,
- b) identifikacija glavnog problema,
- c) navođenje uzroka koji dovode do problema,
- d) navođenje posljedica koje prouzrokuje problem i
- e) hijerarhijski posložiti uzroke i posljedice problema, te odrediti njihov međusobni odnos.

Pored navedenog, dodatno je potrebno identifikovati relevantne interesne grupe i opisati kako će se problem razvijati u budućnosti ukoliko se ne izvrši interevencija. Suština definiranja problema sastoji se u opisu uzroka problema.

Veličina problema posljedično utiče na izbor ciljeva i opcija za rješenje problema. Problem se može procijeniti u odnosu na veličinu, trošak, učinak, kao i trend njegove učestalosti. U ovoj početnoj aktivnosti podaci o obuhvatu problema mogu se pronaći u već izrađenim analitičkim podlogama, različitim analizama i izvještajima, monitoring izvještajima, statističkim podacima domaćih, ali i međunarodnih institucija.

Prilikom samog definiranja problema potrebno je i dati odgovore na brojna pitanja. Izdvajaju su sljedeća pitanja koja se trebaju postaviti da bi se mogao ispravno formulisati problem i opcije:

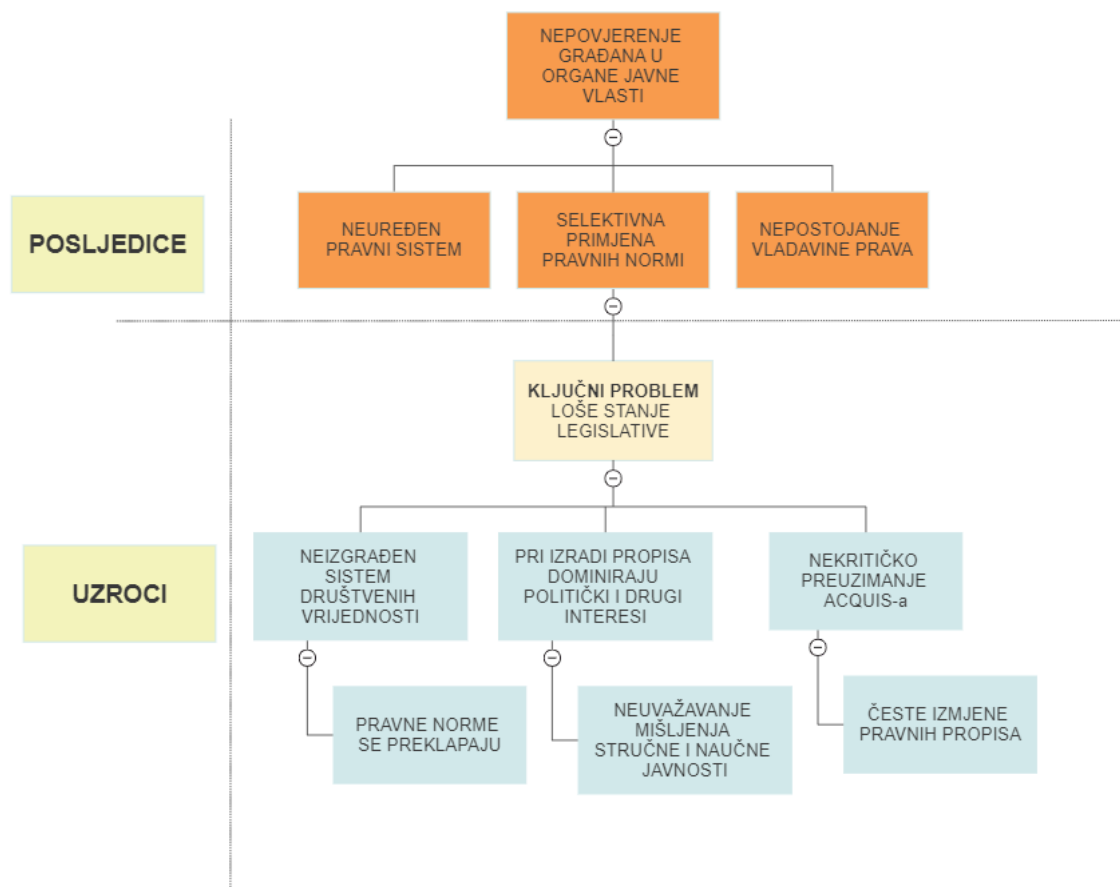
- a) Šta je funkcionisalo?
- b) Zašto je funkcionisalo?
- c) Kada i kako je došlo do problema?
- d) Koji su uzroci problema?
- e) Šta nije funkcionisalo?
- f) Zašto nije funkcionisalo?
- g) Šta je potrebno uraditi drugačije?
- h) Zašto postojeća situacija nije zadovoljavajuća?
- i) Da li je i zašto je potrebna intervencija?
- j) Šta će se preduzeti?

Nakon što se se identifikuje glavni problem, on se stavlja na sredinu problemskog stabla i predstavlja osnovu problema, poslije čega je potrebno utvrditi uzroke koji predstavljaju korijene problemskog stabla. U konačnici se identifikuju posljedice problema, koje predstavljaju grane problemskog stabla.

Grafički prikaz problemskog stabla omogućava shvaćanje problema kao uzročno-posljedičnog odnosa vezanih uz glavni problem.

Tokom analize i identifikacije problema i uzročno-posljedičnih veza veoma je bitno provođenje diskusije unutar organa koji je obrađivač propisa, odnosno unutar radne grupe, a koja nastaje kako se uzroci i posljedice slažu.

Primjer popunjenog problemskog stabla:



Prilikom popunjavanja problemskog stabla može se uzeti pretpostavka da legislativa u određenoj oblasti nije zadovoljavajuća. Nezadovoljavajuća legislativa u određenoj oblasti može se odrediti kao glavni problem.

Uzroci nezadovoljavajuće legislative mogu biti:

- a) neizgrađen sistem društvenih vrijednosti,
- b) pri izradi propisa dominiraju politički interesi, interesi uticajnih grupa i interesi uticajnih pojedinaca,
- c) složeno ustavno uređenje,
- d) pravni sistem je izuzetno složen, nepregledan i često nejasan,
- e) pravne norme se preklapaju i zadiru u druge pravne oblasti,
- f) nekritičko i bezrezervno preuzimanje acquis-a i međunarodnih standarda,
- g) donošenje pravnih propisa bez ikakve prethodne analize za potrebom normiranja,
- h) nevažavanje mišljenja stručne i naučne javnosti,
- i) česte izmjene pravnih propisa i neselektivno donošenje istih po hitnoj proceduri,
- j) nesprovođenje propisanih procedura,

k) česte amandmanske intervencije i dr.

Ciljevi koje želimo postići su sljedeći:

- a) uspostaviti željeni sistem vrijednosti,
- b) postići zadovoljavajući obim kvalitetnih pravnih propisa,
- c) postići primjenu pravnih propisa jednako prema svima, bez ikakvih izuzetaka,
- d) obezbijediti srazmjernost pravnih sredstava prema postavljenim ciljevima,
- e) stručne, moralne i etične ličnosti koje primjenjuju pravne norme,
- f) kontinuirano obrazovanje,
- g) eliminirati mogućnost političkih i drugih uticaja u primjeni prava,
- h) primjena procjene uticaja propisa,
- i) započeti sređivanje pravnih propisa po pravnim oblastima i po različitim sektorima i dr.

Kao osnovne posljedice izloženih problema prepoznaju se:

- a) neuređen pravni sistem,
- b) selektivna primjena pravnih normi,
- c) nepostojanje vladavine prava,
- d) pravni sistem je nekonzistentan u svim svojim dijelovima,
- e) nepoštivanje principa podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku,
- f) nepovjerenje građana u tijela javne vlasti i dr.

Koraci u stvaranju problemskog stabla:

- a) svaki sastanak čiji cilj je stvaranje problemskog stabla počinje generisanjem ideja u sklopu kojih je potrebno prepoznati glavni problem koji postaje korijen na slici,
- b) generisanje ideja o uzrocima glavnog problema,
- c) prepoznavanje mogućih veza između prepoznatih uzroka, stvaranje uzročno-posljedičnih odnosa, odnosno hijerarhije uzroka i njihovo zapisivanje (evidentiranje),
- d) ponavljanje koraka b) i c) za utvrđivanje posljedice problema i
- e) kreiranje stabla ciljeva.

Primjer identifikacije problema² prilikom izrade Nacrta zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo:

*Neriješen sukob između privatnog interesa nosioca javne funkcije i javnog interesa u velikom broju slučajeva dovodi do koruptivnog ponašanja, odnosno zloupotrebe javnih ovlaštenja, nezakonitog postupanja i gubljenja povjerenja javnosti kako u integritet nosioca javne funkcije tako i u integritet javnih institucija. Kako sukob privatnog interesa sa javnim interesom ne bi rezultirao koruptivnim ponašanjem, nužno je njegovo pravilno identificiranje i učinkovito rješavanje, što podrazumijeva, prije svega, adekvatno upravljanje sukobom interesa.
Od usvajanja izmjena Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH iz novembra 2013.*

² Praktični primjeri koji će se navoditi u ovoj metodologiji, su primjeri izvedeni iz procjene uticaja propisa koja je provedena u vezi sa Nacrtom zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo (januar 2022. godine)

godine, ne funkcionišu mehanizmi za utvrđivanje sukoba interesa na nivou Federacije BiH, jer novoformirana komisija zadužena za provedbu ovog zakona na državnom nivou nije ovlaštena za provođenje zakona na nižim nivoima vlasti. Zakonom o sukobu interesa FBiH regulisane su obaveze izabраних dužnosnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantonima i jedinicama lokalne samouprave u vršenju javne funkcije. U proteklom periodu nisu uslijedile izmjene Zakona o sukobu interesa FBiH koje su nužne posebno u cilju regulisanja pitanja institucionalnog okvira za njegovu implementaciju, tako da se u Federaciji BiH duže od devet godina ne utvrđuje niti sankcioniše sukob interesa.

2. Opći i specifični ciljevi propisa

Sljedeći korak postupka procjene uticaja propisa (Tačka 2. Obrasca 2.) je definisanje ciljeva koje predložene mjere trebaju postići. Prilikom definisanja ciljeva potrebno je imati jasnu predstavu o tome šta se donošenjem propisa želi ostvariti. Ciljevi moraju biti u skladu sa strateškim dokumentima i javnim politikama.

Prilikom utvrđivanja ciljeva potrebno je:

- a) detektovati politike,
- b) definisati ciljeve tako da odgovaraju problemima, posljedicama i uzrocima istog i
- c) smanjiti broj ciljeva i postaviti prioritete (podijeliti na opće i specifične) i dr.

Ciljevi trebaju biti "pametni" - SMART (akronim dobijen od početnih slova osobine koje ciljevi trebaju imati - *specific, measurable, accepted, realistic i time-dependent*).

Specifični - ciljevi moraju biti precizni i dovoljno jasni, pri čemu se ne ostavlja prostor za proizvoljna tumačenja.

Mjerljivi - trebaju definisati buduće željeno stanje na način da je moguće verifikovati da li je određen cilj postignut ili ne. Po pravilu, ciljevi se izražavaju kvantitativno ili u kombinaciji opisa i nekih mjerljivih indikatora.

Prihvaćeni - ukoliko ciljevi treba da utiču na ponašanje, oni moraju biti prihvaćeni, shvaćeni i tumačeni na sličan način od svih sudionika u procesu ostvarivanja tih ciljeva.

Realni - ciljevi moraju biti ambiciozni, postavljeni iznad trenutnog dometa, ali dovoljno ambiciozni da onima koji ih trebaju ostvariti budu i od značaja.

Vremenski određeni - ciljevi trebaju biti definisani sa unaprijed utvrđenim rokovima u kojima se moraju postići.³

Ciljevi se, generalno, u funkciji procjene uticaja propisa mogu podijeliti na:

- a) opći cilj i
- b) specifične ciljeve.

3 Izvor: EC Impact Assessment Guidelines

Svaka uspješna procjena uticaja propisa dovodi do ostvarenja općeg cilja. Opći cilj može biti izrada kvalitetnih propisa kroz identifikovanje problema, utvrđivanje uzroka, što obuhvatnije konsultacije, identifikovanje ciljnih grupa, te razloga zbog kojih problem nije mogao biti riješen postojećim regulatornim okvirom ili primjenom nenormativnog rješenja.

Opći cilj može biti i poboljšanje položaja privrednih subjekata, zaštita socijalno ugroženih kategorija, prevencija korupcije u javnom sektoru itd. Iz jednog zajedničkog cilja proizilazi više njih, te svaki cilj treba potkrijepiti sa više izvedenih, pojedinačnih ciljeva.

Specifični ciljevi predstavljaju neposredne ciljeve politika. Ove ciljeve potrebno je prvo ostvariti, kako bi se ostvarili opći ciljevi. Obično se definišu kao direktni ili kratkoročni efekti politika.

Posebni ciljevi mogu biti:

- a) novčani podsticaji u poljoprivredi, očuvanje i poboljšanje kvaliteta raspoloživih voda, poticaj razvoja male privrede, očuvanje šumskog biodiverziteta,
- b) poboljšanje statusa raseljenih lica i izbjeglica, povećanje stope zaposlenosti, dodatno obrazovanje i prekvalifikacija nezaposlenih osoba, zaštita civilnih žrtava rata i porodica sa djecom,
- c) plansko uređenje, zaštita i upravljanje prostorom, održavanje komunalne čistoće, poboljšanje kvalitete zraka, uvođenje raznih oblika stimulacija i subvencija za mlade,
- d) poboljšanje statusa članova porodica šehida, porodica poginulih, umrlih i nestalih branilaca, ratnih vojnih invalida i članova njihovih porodica i dobitnika ratnih priznanja,
- e) poboljšanje javnog prijevoza,
- f) sigurnost i socijalna zaštita učenika, zaštita prava učenika i studenata, podrška učenicima sa poteškoćama u razvoju, osiguranje kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja,
- g) zaštita integriteta javne funkcije, sprječavanje koruptivnog djelovanja i nezakonitog bogaćenja nosilaca javnih funkcija,
- h) zaštita dobara kulturne baštine,
- i) uređenje javnih okupljanja radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, očuvanje javnog reda i mira na području Kantona Sarajevo i dr.

Nakon što se izradi drvo problema, potrebno je izraditi drvo ciljeva, kojim se opisuje buduće željeno stanje, koje se postiže rješavanjem identifikovanih problema.

Tom prilikom, negativne aspekte - probleme, potrebno je preformulisati u pozitivne aspekte - ciljeve.

Primjer općeg cilja:

Uspostavljanje učinkovitog sistema za sprječavanje sukoba interesa – kreiranje adekvatnog i provodivog regulatornog okvira u skladu sa domaćim propisima, međunarodnim standardima i najboljim uporednim praksama

Primjer specifičnih ciljeva:

- *Jasno definisati pojmove i utvrditi osnovne principe sprječavanja sukoba interesa*
- *Utvrditi postupak i mjere za upravljanje sukobom interesa*

- *Utvrđiti zabrane obavljanja nespojivih funkcija i ograničenja drugih aktivnosti*
- *Određivanje organa nadležnog za odlučivanje o sukobu interesa*
- *Regulisanje postupka za utvrđivanje sukoba interesa*
- *Utvrđivanje sankcija za kršenje odredbi zakona*

3. Identifikacija mogućih opcija za postizanje utvrđenih ciljeva

Utvrđivanje nekog problema ne znači nužno da je potrebno donošenje novog propisa ili usvajanje izmjena postojećeg propisa, s obzirom da se u nekim slučajevima problem može riješiti nenormativnim opcijama, kao što su informativne i edukativne kampanje, različite tržišne operativne mjere koje utiču na inicijative ciljnih grupa, donošenje podzakonskih provedbenih akata, mjera nadzora, inspekcijskih mjera i sl. Identifikacija mogućih opcija za postizanje utvrđenih ciljeva vrši se u tački 3. Obrasca 2.

Prilikom predlaganja opcija potrebno je:

- a) razmotriti normativne i nenormativne opcije,
- b) identifikovati opcije koje ispunjavaju ciljeve i to: relevantne, izvodljive i preferirane,
- c) suziti broj mogućih opcija utvrđivanjem ograničenja,
- d) mjerenjem sa prethodno definisanim kriterijima, eliminiranjem pojedinih opcija,
- e) izvršiti izbor optimalne opcije i sl.

Prilikom identifikacije opcija korisno je uzeti u obzir domaće i međunarodno iskustvo, mišljenja i stavove svih relevantnih učesnika dobivenih provođenjem neformalnih konsultacija.

Najčešći načini dodatnih izvora informacija za utvrđivanje opcija su:

- a) analiza dostupnih domaćih i međunarodnih istraživanja,
- b) analitičke podloge i komparativne analize,
- c) relevantna istraživanja,
- d) zakonodavna rješenja,
- e) evaluacije provedenih javnih politika,
- f) neformalne konsultacije,
- g) prethodna savjetovanja,
- h) stručna mišljenja,
- i) iskustva u resornom i drugim ministarstvima,
- j) radno iskustvo državnih službenika,
- k) rezultati provedenih pilot projekata i ostalih inicijativa,
- l) vlastito kreativno razmišljanje i sagledavanje problema iz različitih uglova i dr.

Osnov za izbor optimalne opcije je u odgovarajućim podlogama u vidu npr. zvaničnih statističkih izvještaja (informacija), anketa, panela, istraživanja, studija i dr.

Kada se određena opcija odabere potrebno je isto obrazložiti i potkrijepiti odgovarajućim podacima kako bi se dokazala validnost predloženog rješenja.

Opcije mogu biti:

- a) Opcija zadržavanja postojećeg stanja kojom će se ukazati na posljedice nerješavanja identificiranih problema u narednom periodu (opcija odsustva primjene - *status quo* opcija),
- b) Opcija djelimičnog rješavanja identificiranih problema parcijalnim normativnim rješenjima ili poduzimanjem određenih mjera izvan kreiranja ili mijenjanja regulatornog okvira,
- c) Opcija usvajanja novog i sveobuhvatnog normativnog okvira ili izmjena i dopuna postojećeg pravnog okvira kojim će se u potpunosti ili u najvećoj mogućoj mjeri riješiti identificirani problem.

Kada su očekivani troškovi veći od očekivanih koristi, primjenjuje se *status quo* opcija. Tada određenu oblast ne treba uopće regulisati, odnosno mijenjati postojeću legislativu. U takvim slučajevima problem se nalazi u implementaciji postojeće legislative, te je potrebno utvrditi uzroke, zašto postojeća legislativa nije efikasna u primjenji.

Ova opcija se primjenjuje kada su očekivane koristi manje od očekivanih (projektovanih) troškova. Rezultat je da se određena oblast uopće ne treba regulisati ili da postojeće zakonodavstvo nije potrebno uopće mijenjati, jer je postojeća legislativa bolje rješenje od onog koje bi se trebalo predložiti.

Primjer Opcije 1. (status quo opcija):

Opcija 1. Status quo – neusvajanje zakona kojim bi se regulisalo sprječavanje sukoba interesa nosilaca javne funkcije u Kantonu Sarajevo.

Neusvajanje zakona kojim bi se regulisalo sprječavanje sukoba interesa nosilaca javnih funkcija u Kantonu Sarajevo predstavlja nastavak sadašnje dugogodišnje prakse, odnosno neutvrđivanje sukoba interesa kao i nepoduzimanje mjera za njegovo sprječavanje, čime se otvaraju mogućnosti za zloupotrebu javnih funkcija u korist privatnog interesa i održava situacija koja ozbiljno ugrožava povjerenje javnosti u integritet kako nosioca javne funkcije, tako i integritet kantonalnih institucija.

Opcija pojednostavljena postojećih procedura i postupaka podrazumijeva otkrivanje postojećih prepreka i njihovo uklanjanje. Kao prepreke najčešće se pojavljuju komplikovani i nerazumljivi podzakonski akti, složene procedure ili provođenje procedura istovremeno u dva ili više organa vlasti. Upravo se kao opravdanje za nepoduzimanje aktivnosti često pojavljuje sukob nadležnosti, dva ili više organa vlasti. Provođenje zakona često je nemoguće bez postojanja podzakonskih akata te se mora posvetiti potrebna pažnja prilikom njihove izrade.

Primjer Opcije 2. (Donošenje Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo prema predloženom nacrtu):

Iako bi regulisanje sprječavanja sukoba interesa na nivou Federacije BiH bila prihvatljivija opcija (kako u cilju harmonizacije, tako i u cilju centralizacije institucionalnog okvira za provođenje zakona), očigledan nedostatak političke volje da se usvoje izmjene i dopune Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u FBiH (iz 2008. godine) ili usvoji novi zakon za regulisanje ove oblasti, ne ostavlja prostor za realna očekivanja da će do toga doći u skorijem periodu.

Usvajanjem Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo koji, između ostalog, reguliše i pitanje sprječavanja sukoba interesa, u skladu sa Nacrtom zakona koji je izradilo Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo u novembru 2021. godine, bilo bi regulisano pitanje sprječavanja sukoba interesa širokog kruga nosilaca javnih funkcija u Kantonu Sarajevo.

Također, iako je kvalitet zakona i podzakonskih akata neupitan, kao problem se može pojaviti to da se prilikom implementacije ne postupa po utvrđenim pravilima. Iz navedenog proizilazi da je bitno uraditi odgovarajuću analizu legislative i postupanja organa javne vlasti, kako bi se utvrdio tačan uzrok problema i dalji koraci na njihovom rješavanju.

Ukoliko uvažimo čestu nemogućnost i ograničenja vezana za resurse može se razmotriti i opcija kojim bi se zacrtani ciljevi ostvarili uz minimalna ulaganja. Ovo se može pretpostaviti kao opcija koja će biti prisutna posebno kod podzakonskih akata. Ona može biti predmetom rasprave i kada javna vlast ne raspolaže sa dovoljno materijalnih i drugih resursa kako bi obezbijedila provođenje, primjera radi, izradu pune procjene uticaja propisa u nekom sektoru.

Primjer Opcije 3. (Donošenje Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo sa unapređenjima postojećeg nacrtu u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u oblasti sprječavanja sukoba interesa)

Usvajanjem Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo koji je u određenim segmentima izmijenjen/unaprijeđen u odnosu na Nacrt zakona koji je izradilo Ministarstvo pravde i uprave Kantona Sarajevo u novembru 2021. godine, a radi harmonizacije sa međunarodnim standardima i najboljim praksama bi na adekvatniji način bilo regulisano sprječavanje sukoba interesa i svakako doprinijelo omogućavanju njegove uspješnije implementacije.

Prilikom rješavanja određenog problema moguće je i kombinovati pojedine opcije, što predstavlja optimalno rješenje.

4. Procjena uticaja identificiranih opcija

Identificirane opcije procjenjuju se u odnosu na sljedeće uticaje:

- a) *fiskalni uticaji* procjenjuju se za svaku od utvrđenih opcija u odnosu na očekivane uticaje na budžet na osnovu Pravilnika o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na budžet („Službene novine Federacije BiH“, br. 34/16 i 15/18) i obuhvataju sljedeće:
 - fiskalnu procjenu uticaja na prihode i rashode za tekuću i naredne dvije budžetske godine, sa obrazloženjem za svaku pojedinačnu stavku i uz navođenje izvora i načina obezbjeđenja neophodnih sredstava i
 - fiskalnu procjenu uticaja za budžetske i izvanbudžetske korisnike Kantona Sarajevo i uticaja na druge budžete, kao i izvanbudžetske fondove.

- b) *ekonomski uticaji* utvrđenih opcija procjenjuju se posebno u odnosu na sljedeće kriterije:
 - priliv investicija,
 - zapošljavanje u privrednim subjektima,
 - sivu ekonomiju,

- produktivnost, poslovanje privrednih subjekata i njihove operativne troškove,
- konkurentnost i nelojalnu konkurenciju,
- nove administrativne troškove za privredne subjekte,
- uticaj na imovinska prava,
- uspostavljanje novih javnih ovlaštenja,
- razvoj i poslovanje malih i srednjih preduzeća,
- druge identificirane ekonomske uticaje, ukoliko se procjenjuju značajnim.

c) *socijalni uticaji* utvrđenih opcija procjenjuju se posebno u odnosu na sljedeće kriterije:

- zaposlenost i pristup tržištu rada,
- prava vezana za kvalitet radnog mjesta,
- socijalnu uključenost i zaštitu posebno ranjivih društvenih grupa ili pojedinaca,
- javno zdravlje,
- pristup socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju,
- kulturu,
- javnu sigurnost, uključujući kriminal i terorizam,
- druge identificirane socijalne uticaje, ukoliko se procjenjuju značajnim.

d) uticaji identificiranih opcija *na zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda* procjenjuju se posebno u odnosu na sljedeće kriterije:

- ravnopravnost polova,
- pravo na jednak tretman, posebno u dijelu ostvarivanja materijalnih prava, zapošljavanja, rada i drugih zagarantovanih prava,
- direktnu ili indirektnu diskriminaciju,
- pravo na privatnost i zaštitu ličnih podataka,
- jednak pristup pravdi i pravo na besplatnu pravnu pomoć,
- pravo na pristup informacijama i
- druge identificirane uticaje koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, ukoliko se procjenjuju značajnim.

e) uticaji identificiranih opcija *na zaštitu životne okoline* procjenjuju se posebno u odnosu na sljedeće kriterije:

- klima,
- kvalitet zraka,
- kvalitet vode, mora i vodnih resursa,
- kvalitet i upotreba zemljišta,
- korištenje energije (obnovljivi i neobnovljivi izvori energije),
- upravljanje otpadom,
- uticaj aktivnosti privrednih subjekata na okolinu,
- zdravlje životinja i biljaka i sigurnost hrane i
- druge identificirane uticaje na okoliš, ukoliko se procjenjuju značajnim.

f) procjena mogućih *koruptivnih rizika u zakonima* vrši se posebno u odnosu na sljedeće kriterije:

- jasnoću, nedvosmislenost i preciznost odredaba,
- adekvatno ograničavanje diskrecionih ovlaštenja nosilaca vlasti,
- jasno i sveobuhvatno utvrđene procedure i postupke,
- regulisanje sprječavanja sukoba interesa,
- transparentnost,
- adekvatnost utvrđenih sankcija,

- kreiranje neopravdano povlaštenog položaja grupa ili pojedinaca i
- druge rizike koji mogu uticati na razvoj korupcije, ukoliko se procjenjuju značajnim.

Efekti se utvrđuju procjenom očekivanih uticaja prema sljedećim mjerilima:

- bez uticaja (ili sa zanemarljivim uticajem),
- značajni i
- vrlo značajni.

Analize utvrđenih uticaja iz tačke 4. Obrasca 2. se, u pravilu, izrađuju samo za utvrđene uticaje iz Obrasca 1. (Obrazac prethodne procjene uticaja). U tom slučaju, za ostale uticaje potrebno je navesti da nisu utvrđeni značajni ili vrlo značajni uticaji koji bi zahtijevali dalju analizu u postupku procjene uticaja propisa. Tehnika analize utvrđenih uticaja polazi od opisnog dijela uticaja, imajući na umu jasnoću i preglednost analitičkog teksta. Važno je iskazati direktnu posljednicu normi koje su sadržane u nacrtu zakona, tako da odražava vezu "napisana norma-uticaj".

U nastavku je primjer analize utvrđenih opcija po mjerama uticaja, koja je rađena prilikom izrade Nacrta zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo:

Mjera uticaja	Opcija 1. Status quo - nedonošenje Zakona	Opcija 2. Donošenje Zakona prema predloženom nacrtu	Opcija 3. Donošenje Zakona sa unaprjeđenjima postojećeg nacrta, u skladu sa evropskim standardima
Procjena po mjerama uticaja			
Pravni osnov i usklađenost sa pravnim okvirom	Sprečavanje sukoba interesa regulisano Zakonom FBiH koji se ne primjenjuje	Donošenje kantonalnog propisa kojim se reguliše sprečavanje sukoba interesa, u skladu sa odredbama člana 18. tačka b) Ustava Kantona Sarajevo kojim je propisano da donosi zakone i druge propise u okviru izvršavanja nadležnosti Kantona, izuzev propisa koji su ovim Ustavom ili zakonom dati u nadležnost Vlade Kantona. Imajući u vidu da je Zakon o sukobu interesa FBiH još uvijek na snazi, iako se ne primjenjuje, ova opcija je upitna u	Donošenje kantonalnog propisa kojim se reguliše sprečavanje sukoba interesa, u skladu sa odredbama člana 18. tačka b) Ustava Kantona Sarajevo kojim je propisano da donosi zakone i druge propise u okviru izvršavanja nadležnosti Kantona, izuzev propisa koji su ovim Ustavom ili zakonom dati u nadležnost Vlade Kantona. Imajući u vidu da je Zakon o sukobu interesa FBiH još uvijek na snazi, iako se ne primjenjuje, ova opcija je upitna u

		pogledu nadležnosti, kao i sukoba sa odredbama navedenog zakona	pogledu nadležnosti, kao i sukoba sa odredbama navedenog zakona
Ekonomski uticaji	Neprimjenjivanje Zakona o sukobu interesa u FBiH, odnosno neutvrđivanjem sukoba interesa nosilaca javnih funkcija direktno se podstiče korupcija koja razara sve potencijale za ekonomski razvoj	Usvajanjem i provođenjem zakona kojim se reguliše spečavanje sukoba interesa zatvaraju se mnogobrojne mogućnosti za širenje korupcije što bi u svakom slučaju imalo pozitivne efekte na ukupan ekonomski rast	Usvajanjem i provođenjem zakona kojim se reguliše spečavanje sukoba interesa zatvaraju se mnogobrojne mogućnosti za širenje korupcije što bi u svakom slučaju imalo pozitivne efekte na ukupan ekonomski rast
Društveni uticaji	Neutvrđivanjem i nekažnjavanjem sukoba interesa nosilaca javnih funkcija se negativno odražava na ionako poljuljano povjerenje građana u integritet kako nosilaca javnih funkcija tako i integritet institucija vlasti	Usvajanje i provođenje zakona o sprečavanju sukoba interesa, značajno bi doprinijelo povjerenju građana u integritet javnih institucija, a istovremeno bi jačalo povjerenje u nepristrasno obavljanje javnih dužnosti i ublažila uveliko prisutna percepcija o nemogućnosti ostvarivanja prava građana na legalan način	Usvajanje i provođenje zakona o sprečavanju sukoba interesa, značajno bi doprinijelo povjerenju građana u integritet javnih institucija, a istovremeno bi jačalo povjerenje u nepristrasno obavljanje javnih dužnosti i ublažila uveliko prisutna percepcija o nemogućnosti ostvarivanja prava građana na legalan način
Uticaji na okoliš	Nesprečavanje sukoba interesa može imati značajne negativne posljedice na okoliš posebno kada se zbog privatnih interesa donose pojedinačne odluke ili usvajaju propisi kojima se ugrožava okoliš	Usvajanjem i provođenjem zakona smanjile bi se mogućnosti za donošenje odluka i propisa kojima se radi privatnih interesa i/ili sticanja koristi donose odluke ili utiče na donošenje odluka (i propisa) koji negativno utiču na očuvanje okoliša i zaštitu životne sredine	Usvajanjem i provođenjem zakona smanjile bi se mogućnosti za donošenje odluka i propisa kojima se radi privatnih interesa i/ili sticanja koristi donose odluke ili utiče na donošenje odluka (i propisa) koji negativno utiču na očuvanje okoliša i zaštitu životne sredine
Uticaji na temeljna ljudska prava	Posmatrano u širem smislu, nesprečavanje	Sprečavanje sukoba interesa doprinosi	Sprečavanje sukoba interesa doprinosi

	sukoba interesa može negativno uticati i na temeljna ljudska prava, posebno u situacijama kada se donose propisi ili pojedinačne odluke kojima se ova prava uskraćuju na nezakonit način, zbog privatnih interesa donosioca tih propisa ili odluka	legitimnom, objektivnom i nepristrasnom odlučivanju u svim aspektima pa i zaštiti temeljnih ljudskih prava Regulisana su pitanja zaštite ličnih podataka Ograničenja ostalih prava (kao npr. pravo lica da bira ili bude birano ili pravo na privatnost) u skladu je sa legitimnim ciljem zaštite javnog interesa i opštim ciljem ovog propisa	legitimnom, objektivnom i nepristrasnom odlučivanju u svim aspektima pa i zaštiti temeljnih ljudskih prava. Regulisana su pitanja zaštite ličnih podataka. Ograničenja ostalih prava (kao npr. pravo lica da bira ili bude birano ili pravo na privatnost) u skladu je sa legitimnim ciljem zaštite javnog interesa i opštim ciljem ovog propisa
Uticaji na rodnu ravnopravnost	Ne postoje pouzdana istraživanja ali se može procijeniti da postojanje okruženja u kojem se ne upravlja sukobom interesa doprinosi održavanju postojeće rodne neravnopravnosti u javnom sektoru	Upravljanje sukobom interesa povećava mogućnosti za jednak tretman i šanse za jednak pristup zaposlenju i mjestima odlučivanja u javnom sektoru bez diskriminacije	Upravljanje sukobom interesa povećava mogućnosti za jednak tretman i šanse za jednak pristup zaposlenju i mjestima odlučivanja u javnom sektoru bez diskriminacije
Uticaji na administrativna opterećenja	Nema implikacija	Provođenje postupka za utvrđivanje sukoba interesa i formiranje nadležnog tijela bi svakako uticalo na povećanje obima rada a samim tim i određenog povećanog administrativnog opterećenja. Takođe bi došlo do određenog opterećenja sudova zbog predviđenog preispitivanja odluka o sukobu interesa u upravnom sporu	Provođenje postupka za utvrđivanje sukoba interesa i formiranje nadležnog tijela bi svakako uticalo na povećanje obima rada a samim tim i određenog povećanog administrativnog opterećenja. Takođe bi došlo do određenog opterećenja sudova zbog predviđenog preispitivanja odluka o sukobu interesa u upravnom sporu
Uticaji na privredu	Nesprečavanje sukoba interesa nosilaca javnih funkcija može se	Sprečavanje uticaja privatnog interesa nosioca javnih funkcija	Sprečavanje uticaja privatnog interesa nosioca javnih funkcija

	negativno odraziti i na poslovanje privrednih subjekata. Ovo se posebno odnosi na područje javnih nabavki, podsticaja, olakšica, a i na druga pitanja kada se odlučuje o pitanjima koja utiču na poslovanje privrednih subjekata	na odlučivanje o pitanjima koja se direktno ili indirektno odnose na poslovanje privrednih subjekata svakako bi imalo pozitivne efekte na privredu. Ovo se odnosi na javne nabavke, podsticaje, grantove, olakšice, kao i na donošenje odluka o svim pitanjima kojima se utiče na poslovanje privrednih subjekata	na odlučivanje o pitanjima koja se direktno ili indirektno odnose na poslovanje privrednih subjekata svakako bi imalo pozitivne efekte na privredu. Ovo se odnosi na javne nabavke, podsticaje, grantove, olakšice, kao i na donošenje odluka o svim pitanjima kojima se utiče na poslovanje privrednih subjekata
Utjecaji na budžet	Ne postoji direktni troškovi, ali se može procijeniti da nesprečavanje sukoba interesa nosilaca javnih funkcija utiče na neefikasno prikupljanje i trošenje javnih sredstava	Mali do srednji uticaj na budžet	Mali do srednji uticaj na budžet

5. Uporedna analiza opcija i odabir najpovoljnije opcije

Nakon što se pristupi analizi opcija potrebno je napraviti spisak svih opcija, kao i spisak svih pozitivnih ili negativnih, odnosno direktnih ili indirektnih uticaja koji se mogu pojaviti. Pored toga, potrebno je identifikovati ciljanu populaciju, različite sektore, ekonomske grupe, interesne grupe na koje treba da se odrazi predmetna opcija.

Svrha procjene uticaja propisa jeste **informisati donositelje odluka o svim očekivanim učincima mogućih opcija kako bi isti mogli donijeti pravno i politički relevantnu odluku**. Donesene odluke imaju posljedice na javni i poslovni sektor, privredu, te društvo u cjelini, pa je stoga izuzetno bitno imati dovoljno informacija prije donošenja odluke.

Kod provođenja uporedne analize predloženih rješenja (opcija) i odabira najpovoljnijeg rješenja (opcije) koriste se sljedeći kriteriji:

- a) **Postizanje cilja** (procjenjuje se zadovoljava li prednacrt propisa postavljene ciljeve u najvećoj mogućoj mjeri, vrši se analiza se u kojoj će mjeri svaka od opcija doprinijeti postizanju prethodno utvrđenog općeg i specifičnih ciljeva),
- b) **Provedivost** (obradivač procjenjuje u kojoj se mjeri prednacrt propisa može efikasno primijeniti kroz postojeću strukturu javne uprave; ovaj kriterij obuhvata i sljedeće podkriterije: „finansijska izvodljivost“ podrazumijeva raspoloživost finansijskih sredstava, budžetska ili vanbudžetska sredstva, koja su potrebna za realizaciju rješenja, "organizaciona

- izvodljivost“ podrazumijeva raspoloživost organizacionih kapaciteta, uključujući znanje, iskustvo, vodstvo, organizacionu sposobnost, motivaciju i sl., „tehnička provedivost“ podrazumijeva raspoloživost, odnosno postojanje potrebnih tehničkih sredstava i opreme za provođenje rješenja),
- c) **Jasnoća** (obrađivač procijenjuje da li ciljne grupe, npr. privatni sektor, mogu bez poteškoća da na ispravan način razumiju i primjenjuju odabrana rješenja),
 - d) **Troškovi primjene** (predstavljaju kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio troškove i moguće uštede koje se direktno odnose na provođenje propisa),
 - e) **Usklađenost** (predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio stvara li novi propis konfliktne međuzavisnosti s drugim propisima, što može dovesti do neželjenih pratećih efekata, u smislu da, npr. oni na koje se propis ne odnosi ostvaruju određenu korist ili trpe određene štete),
 - f) **Integralni pristup** (predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi na uravnotežen način primijenio međusektorski pristup u postupku procjene društvenih, ekonomskih, ekoloških i drugih uticaja),
 - g) **Održivost** (podrazumijeva dugoročni pozitivni uticaj rješenja u širem okruženju i dužem vremenskom periodu i kapacitete različitih učesnika za provođenje odabranog rješenja u dugoročnom smislu),
 - h) **Efikasnost** (podrazumijeva omjer koristi i troškova, odnosno u kojoj mjeri se mogu ostvariti očekivani ishodi, rezultati i uticaji u odnosu na troškove provođenja rješenja).

Na osnovu ovih kriterija vrši se međusobno poređenje utvrđenih opcija, analiziraju se njihove glavne prednosti i nedostaci i u konačnosti utvrđuje prijedlog najpovoljnije opcije.

Primjer analize Opcije 1. Status quo – nedonošenje Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo, uzimajući u obzir Zakon o sukobu interesa u organima vlasti FBiH:

Ova opcija bi, i pored postojanja zakona kojim se reguliše sprečavanje sukoba interesa u FBiH, predstavljala nastavak devetogodišnje situacije – neprimjenjivanje mehanizama sprečavanja sukoba interesa, kao jednog od ključnih mehanizama u borbi protiv korupcije. Nepostojanje institucionalnog okvira za provođenje ovog zakona, kao i nedostatak političke volje da se ovaj problem prevaziđe na nivou Federacije BiH, upućuje na potrebu iznalaženja alternativnih rješenja. Osim toga, potrebno je napomenuti da je postojeći zakon usvojen 2008. godine i da bi njegove odredbe i predviđene mehanizme za sprečavanje sukoba interesa svakako trebalo revidirati i uskladiti sa međunarodnim standardima i najboljim uporednim praksama.

U iznalaženju alternativnih rješenja, svakako treba voditi računa i o mogućim preprekama koje se prije svega odnose na pitanje sukoba nadležnosti za regulisanje sukoba interesa, kao i posljedice koje bi u primjeni novog propisa mogla izazvati drugačija pravna rješenja pojedinih pitanja (iako se postojeći zakon ne primjenjuje, još uvijek je na snazi). Ne manje važno jeste razmatranje pitanja o neupitnoj potrebi za harmonizacijom propisa kojim se reguliše sprečavanje sukoba interesa, ako ne na (preporučenom) nivou BiH, onda barem na nivou Federacije BiH, a kako je istakla i Venecijanska komisija u svom posljednjem mišljenju na Nacrt zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama BiH

Primjer analize Opcije 2. Donošenje Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo prema predloženom Nacrtu zakona:

Ova opcija se obrazlaže sa aspekta izrađenog Nacrta zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo i poređenja sa opštim i specifičnim ciljevima propisa koji su identificirani u

prethodnom dijelu ovog dokumenta procjene uticaja proposa. Analiza je podijeljena prema ključnim parametrima specifičnih ciljeva, kako slijedi:

- *Definisanje pojmova i utvrđivanje osnovnih principa sprečavanja sukoba interesa*
- *Postupak i mjere za upravljanje sukobom interesa*
- *Zabrane obavljanja nespojivih funkcija i organiženja drugih aktivnosti*
- *Regulisanje obaveze podnošenja, prikupljanja i provjere izvještaja o imovini i finansijskim interesima*
- *Određivanje organa nadležnog za odlučivanje o sukobu interesa*
- *Regulisanje postupka za utvrđivanje sukoba interesa*
- *Utvrdjivanje adekvatnih sankcija za kršenje odredbi zakona*

Za svaki navedeni parametar (specifični cilj) se navodi u kojoj mjeri i na koji način je riješen u nacrtu zakona!

Primjer analize Opcije 3. Donošenje Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije u Kantonu Sarajevo sa unapređenjima postojećeg nacrta u skladu sa evropskim standardima:

Ova opcija se razrađuje sa aspekta međunarodnih standarda i najboljih uporednih rješenja koji se odnose na sprečavanje sukoba interesa u javnom sektoru. Ovi standardi su grupisani prema specifičnim ciljevima propisa kako bi ponudili strukturu ove opcije propisa i okvirni sadržaj unaprijeđenog propisa.

6. Odabrana opcija

Nakon što se utvrdi lista mogućih i potencijalnih opcija potrebno je izvršiti izbor izvodljivih opcija kako bi u konačnici izvršili opredjeljenje za najoptimalniju opciju.

Krajnje rješenje će uvijek ovisiti od faktičkih okolnosti. U pogledu brzine primjene pojedinih opcija odgovor će ovisiti od resursa, odnosno kapaciteta relevantnih organa vlasti, kao i njihove raspoloživosti. Vrlo je bitna i raspoloživost, odnosno dostupnost pojedinim podacima.

Prednost obrađivača će, sasvim sigurno, imati opcije kod kojih su neophodni podaci odmah raspoloživi. Kod odabira opcije, politička podrška je, također, vrlo bitan preduslov. Pored toga, kao preduslovi mogu se pojaviti: dostupnost finansijskim resursima, kapaciteti organa vlasti, socijalni i društveni aspekt, dostupnost pojedinih podataka, obučenost obrađivača i dr.

U konačnici se vrši odabir preferirane opcije, prilikom čega se ne uključuje opcija *status quo*, s obzirom da ova opcija podrazumijeva da se neće pristupati izradi novog ili izmjeni postojećeg propisa.

7. Provođenje konsultacija

U ovom dijelu navode se podaci iz izvještaja o provedenim konsultacijama (izvještaj se obavezno prilaže), o kantonalnim organima i drugim institucijama Kantona i drugih nivoa vlasti sa kojima su provedene konsultacije, uključujući vrijeme konsultacija, metode konsultacija, zaprimljene primjedbe i sugestije, te ishode koje su konsultacije imale na sadržaj propisa.

Važan dio procesa procjene uticaja propisa, koji je prisutan u svim fazama ovog postupka, su konsultacije zainteresovanih, jer se pomoću konsultacija obezbjeđuju podaci nepohodni za procjenu uticaja propisa (problem, ciljevi, alternative, uticaji, implementacija, monitoring itd.).

Glavne koristi od konsultacija su:

- a) obezbjeđivanje transparentnosti regulatornog procesa,
- b) ekonomičnost i efikasanost procesa,
- c) predstavlja često jedini način da se dobiju potrebne informacije,
- d) pružaju informacije kako subjekti koji su predmet regulacije, eksperti i druge zainteresirani učesnici gledaju i procjenjuju određene probleme i koje je njihovo mišljenje o mogućim regulatornim promjenama,
- e) doprinose jasnijem definiranju problema,
- f) doprinose boljem uvidu u moguće alternative i stvarne posljedice prijedloga propisa,
- g) smanjuju rizik od nepredviđenih negativnih posljedica (tzv. kontrola štete),
- h) omogućuju sticanje šire podrške za regulatornu promjenu.

Konsultacije predstavljaju nezaobilazan dio u procesu procjene uticaja propisa i fazu koja se odvija tokom cijelog procesa procjene uticaja propisa. Obrađivač propisa primjenjuje odgovarajući metod aktivnih konsultacija u jednoj, ili više faza procjene uticaja propisa (analiza stanja i utvrđivanje problema, utvrđivanje ciljeva predlaganje mogućih rješenja za prevazilaženje identifikovanih problema, odnosno za postizanje utvrđenih ciljeva), a obavezno u fazi procjene uticaja propisa mogućih rješenja u fiskalnom, ekonomskom, socijalnom i okolišnom pogledu.

Aktivni metod konsultacija podrazumijeva provođenje individualnih i grupnih konsultativnih sastanaka, anketiranje, intervju, okrugle stolove, fokus grupe, javne i stručne rasprave putem radija, televizije i društvenih mreža, javne tribine i sl.

Zainteresovani učesnici u konsultacijama mogu se razvrstati u sljedeće grupe:

- a) organi javne vlasti koji učestvuju u izradi određenog pravnog akta,
- b) svi subjekti na koje se direktno odnosi propis koji je u pripremi,
- c) zainteresirana javnost, građani u najširem smislu riječi i
- d) organizacije civilnog društva.

Posebna kategorija učesnika u konsultacijama je privredni sektor. Kao učesnici u konsultacijama mogu se pojaviti privredne komore, strukovna udruženja (asocijacije), udruženja poslodavaca, sindikalni oblici organizovanja, civilno društvo i dr. (Primjer: uključivanje predstavnika Udruženja poslodavaca u izradu Nacrta Zakona o komunalnim taksama).

U Smjernicama za bolju regulativu Evropske komisije utvrđena su načela kojih se Europska komisija pridržava pri pripremi novih inicijativa i prijedloga te pri upravljanju postojećim propisima i ocjenjivanju tih propisa. Instrument broj 10. Bolje regulative odnosi se na konsultacije sa interesnim grupama u kontekstu procjene uticaja propisa. Cilj je da se konsultuju oni na koje će uticati nove inicijative i politike i oni koji će je provoditi. Njihova mišljenja, iskustvo i podaci pomoći će da se donesu kvalitetniji propisi. Konsultacije daju i veću transparentnost i legitimitet procesu razvijanja politike i doprinose uspješnoj provedbi politike. Konsultacije moraju biti što transparentnije i moraju se odvijati tokom cijelog procesa procjene uticaja propisa.

Potencijalne smetnje za kvalitetne konsultacije su:

- a) otpor konsultacijama u ministarstvima i regulatornim tijelima,
- b) otpor konsultacijama na političkom nivou,
- c) otpor konsultacijama na nivou realnog sektora, ali i drugih zainteresiranih strana,
- d) netransparentan proces donošenja propisa,
- e) nepovjerenje u rad javnog sektora,
- f) zamorenost čestim promjenama i reformama,
- g) neadekvatno raspoloživo vrijeme za dosljedno provođenje cijelog procesa,
- h) nepostojanje adekvatnih ljudskih i tehničkih resursa,
- i) nepoznavanje materije,
- j) neadekvatni prikupljeni podaci,
- k) neadekvatna organizacija,
- l) loše vođenje procesa konsultacija,
- m) loše vođenje cijelog procesa postupka procjene uticaja propisa,
- n) nezainteresiranost učesnika u cijelom procesu procjene uticaja propisa.⁴

Konsultacije se mogu provoditi aktivno (učešćem na okruglim stolovima, prezentacijama, panelima, fokus grupama, provođenjem anketa ili intervjua) ili pasivno, uvidom u printane i druge izjave prema medijima i sl. Koji oblik konsultacija će se provoditi zavisi od raspoloživih resursa, trajanja procesa procjene uticaja propisa, broja zainteresovanih učesnika i dr.

Konsultacijama je potrebno pristupiti temeljito, što znači da je potrebno napraviti dobru organizaciju državnih službenika i namještenika koji imaju iskustvo u određenom sektoru, izbjegavati nepotrebnu brzinu prilikom konsultovanja interesnih grupa, te pokušati postići konsenzus tokom javne rasprave.

Konsultacije se trebaju na vrijeme planirati, te obuhvatiti cjelokupan proces pripreme propisa, odrediti cilj konsultacija, sve relevantne ciljne grupe, mehanizme za konsultacije, definisati dinamiku i dokumente koji su rezultat faze konsultacija. Prilikom utvrđivanja cilja konsultacija, neophodno je precizirati da li je cilj prikupljanje novih ideja, ili provjera i potvrda ranije prikupljenih činjenica. Imajući ovo u vidu, konsultacije se mogu provoditi u vezi sa različitim elementima procesa procjene uticaja, npr. na samu definiciju problema, uzroke i posljedice, postavljene ciljeve, kasnije na identifikovane opcije i slično.

Mehanizmi za provođenje konsultacija su različiti, pri čemu određeni standardi moraju biti ispunjeni.

Potrebno je izraditi plan konsultacija koji se treba fokusirati na sljedeće:

- a) definisati predmet konsultacija,
- b) definisati obim konsultacija,
- c) cilj koji se želi postići sprovođenjem konsultacija,
- d) oblici i tehnike konsultacija,
- e) identifikacija zainteresovanih strana u procesu konsultacija,

⁴ TRIVUN, Veljko, SILAJDŽIĆ, Vedad, MAHMUTĆEHAJIĆ, Fatima, ADEMOVIĆ, Kenan. Metodologija za procjenu uticaja (Vodič). Prvo izdanje. Sarajevo, 2017. godine.

- f) utvrditi da li se raspolaže kadrovskim i tehničkim resursima za proces konsultacija,
- g) utvrditi vremenski okvir za konsultacije,
- h) utvrditi otvorena pitanja i dr.

Po okončanju procesa konsultacija, potrebno je izvršiti analizu svih prikupljenih informacija. Pri tome potrebno je odrediti sljedeće:

- a) da li će biti potrebno provesti dodatne konsultacije,
- b) kako su konsultacije utjecale na promjenu stava obrađivača propisa u vezi sa određenim pitanjima,
- c) da li je pripremljen izvještaj o procesu konsultacija,
- d) da li su učesnici konsultacija dobili povratnu informaciju o rezultatima konsultacija,
- e) kome se sve dostavlja izvještaj o izvršenim konsultacijama.

Prikupljanje podataka je jedna od najvažnijih aktivnosti u procesu procjene uticaja propisa. Kvalitet procjene uticaja uveliko ovisi od kvaliteta dostupnih podataka. Stoga treba posebnu pažnju posvetiti ovoj aktivnosti i tome kako odrediti koji podaci su neophodni za sprovođenje procjene uticaja, te koje tehnike prikupljanja podataka treba primijeniti.

Treba uzeti u obzir da procjena uticaja obično zahtijeva specifične podatke, imajući u vidu da se regulatorna promjena obično odnosi na specifičnu oblast. Uzimajući u obzir da je prikupljanje podataka dug proces, neophodno je početi ga što prije i što je moguće više koristiti dostupne izvore podataka tokom cijelog procesa procjene uticaja. Često podaci mogu biti nađeni u ministarstvu i/ili regulatornom tijelu koje predlaže regulatornu promjenu, ali je važno imati na umu da nedostajući podaci isto tako mogu biti dobijeni od ciljane populacije (grupe, udruženja), kao što su npr. privredne komore, udruženja poslodavaca, strukovna udruženja, preduzeća (privredna društva), civilno društvo, pojedinci, sektor MSP i dr.

8. Praćenje i evaluacija

Praćenje i evaluacija iz tačke 8. Obrasca 2. daje obrađivaču zakona smjer praćenja provođenja zakona, tako da omogućava vrjednovanje postignutih rezultata provođenjem zakona. Potrebno je utvrditi kriterije po kojim će se pratiti provođenje zakona, kako bi se vrjednovao ishod zakona.

Primjera radi, kriterij broja riješenih predmeta na godišnjem nivou daje podatak o trendu provođenja zakona u odnosu na broj predmeta prije stupanja na snagu zakona. Vrjednovanje omogućava obrađivaču zakona da, na osnovu utvrđenih kriterija, donese zaključak o postignutim rezultatima u odnosu na utvrđene ishode zakona. Na osnovu vrjednovanja, obrađivač zakona može donijeti odluku o pokretanju nove normativne aktivnosti, nastavku provođenja zakona koji je na snazi odnosno primjeni drugih nenormativnih aktivnosti kako bi se poboljšalo provođenje zakona.

Nakon što se propis usvoji, obrađivači propisa moraju utvrditi da li propis proizvodi uticaje koji su bili predviđeni tokom provođenja procjene uticaja propisa, kao i da li su postignuti postavljeni ciljevi. Ukoliko propis ne proizvodi prognoziranu uticaje, potrebno je utvrditi da li je razlog opcija koja je odabrana ili slaba implementacija, odnosno nedovoljna administrativna i stručna osposobljenost.

Prilikom procjene uticaja propisa važno je utvrditi na koji način će se sprovesti monitoring i evaluacija i definisati osnovne indikatore po kojima će se mjeriti da li se ostvaruju glavni ciljevi utvrđeni tokom procjene uticaja propisa, te kada i na koji način će se izvršiti ex-post evaluacija.

VII KONTROLA POSTUPKA PROCJENE UTICAJA

Obrađivač je dužan da izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja sačinjen na Obrascu 2., zajedno sa obrazloženjem iz člana 63. Pravila i prednacrtom, nacrtom ili prijedlogom zakona objavi na svojoj internet stranici u cilju provođenja sveobuhvatnih konsultacija iz člana 13. ove uredbe. Nakon provođenja sveobuhvatnih konsultacija, obrađivač izrađuje izvještaj koji sadrži analizu pribavljenih komentara i prijedloga, sa kojima po potrebi usklađuje Obrazac 2. i prednacrt, nacrt odnosno prijedlog zakona sa obrazloženjem.

Nakon što provede sveobuhvatnu procjenu uticaja propisa, obrađivač zakona dostavlja kontrolnom tijelu iz člana 16. Uredbe i centralnom koordinirajućem tijelu iz člana 17. Uredbe zahtjev za mišljenje o provedenoj procjeni uticaja, uz koji prilaže prednacrt, nacrt, odnosno prijedlog zakona, obrazloženje i priloge.

Kontrolna tijela dužna su dostaviti mišljenja u roku od 10 dana od dana prijema zahtjeva za mišljenje. Centralno koordinirajuće tijelo dostavlja obrađivaču zakona popunjen Kontrolni obrazac o provođenju sveobuhvatne procjene uticaja propisa (Obrazac 3.) u roku od 10 dana od dana prijema zahtjeva.

Praktični koraci:

- Za izradu nacrt zakona, može se osnovati radna grupa, ili se u nadležnoj organizacijskoj jedinici određuju državni službenici koji će raditi na pripremi nacrt zakona. Koordinator procjene uticaja propisa može biti član radne grupe. Ako to nije slučaj, koordinator procjene učinaka propisa uputit će članove radne grupe na potrebne korake izrade Obrasca za provođenje sveobuhvatne procjene uticaja propisa (Obrazac 2.).
- Rad na Obrascu 2. zahtijeva multidisciplinarn pristup. Potrebno je uključiti sve organizacione jedinice kantonalnog organa koje su uključene u provedbu zakona, odnosno koje će biti uključene u provedbu zakona, ako je riječ o novom zakonu. Također, u izradu ovog obrasca poželjno je uključiti i državne službenike iz drugih kantonalnih organa, ako je riječ o zakonu koji se odnosi na nadležnosti više kantonalnih organa.
- Odabrana opcija iz tačke 6. Obrasca 2. je ono rješenje koje donosi najviše ukupnih koristi u odnosu na ukupne troškove, imajući u vidu provedivost zakona. Nije riječ o idealnom rješenju, već o rješenju koje donosi praktično rješavanje problema i postizanje ishoda nacrt zakona iz tačke 1. Obrasca 2. Rješenje je optimalno imajući u vidu dostupne resurse obrađivača zakona (dostupnost sredstava za provedbu, primjenjivost rješenja u praksi, planiranje informisanja o zakonodavnim promjenama za adresate, vrijeme prilagođavanja na postupanje za adresate, posebno njihovi direktni i indirektni troškovi – primjera radi, promjena u popunjavanju obrazaca, novi rokovi izvještavanja, procjena vremena koje je potrebno da bi se adresati prilagodili na nove zahtjeve i dr.).

- Obrađivač objavljuje izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja sačinjen na Obrascu 2., zajedno sa obrazloženjem iz člana 63. Pravila i prednacrtom, nacrtom ili prijedlogom zakona na svojoj internet stranici u cilju provođenja sveobuhvatnih konsultacija.
- Nakon provođenja sveobuhvatnih konsultacija, obrađivač izrađuje izvještaj koji sadrži analizu pribavljenih komentara i prijedloga, sa kojima po potrebi usklađuje Obrazac 2. i prednacrt, nacrt odnosno prijedlog zakona sa obrazloženjem.
- Nakon što provede sveobuhvatnu procjenu uticaja propisa, obrađivač zakona dostavlja kontrolnom tijelu iz člana 16. Uredbe i centralnom koordinirajućem tijelu iz člana 17. Uredbe zahtjev za mišljenje o provedenoj procjeni uticaja, uz koji prilaže prednacrt, nacrt, odnosno prijedlog zakona, obrazloženje i priloge.
- Po okončanju sveobuhvatne procjene uticaja propisa, obrađivač zakona dostavlja popunjen Obrazac 2. kontrolnim tijelima iz člana 16. Uredbe i centralnom koordinirajućem tijelu iz člana 17. Uredbe, zajedno sa nacrtom zakona, obrazloženjem i priložima, na mišljenje.
- Kontrolna tijela dužna su dati mišljenje u roku od 10 dana od dana prijema zahtjeva.
- Centralno koordinirajuće tijelo dužno je dostaviti popunjen Obrazac 3. u roku od 10 dana od dana prijema zahtjeva.
- Obrađivač zakona prilaže Obrazac 2. uz ostali materijal nacrtu zakona, koji se dostavlja Vladi na razmatranje.
- Obrazac 2. obavezan je sastavni dio materijala nacrtu zakona koji se dostavlja Skupštini Kantona na razmatranje.

Prilog 1. Hodogram aktivnosti na provođenju procjene uticaja propisa

Vremenski okvir	Koraci u postupku procjene učinaka propisa
septembar/oktobar tekuće godine u okviru izrade prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti (Prijedlog godišnjeg programa rada)	<p>Prethodna procjena uticaja</p> <p>Obrađivač zakona pristupa izradi Prethodne procjene uticaja analizom postojećeg stanja u području koje se namjerava urediti nacrtom zakona, utvrđivanjem ishoda odnosno promjena u području koje se namjerava urediti nacrtom zakona i vremenskog okvira za njihovo postizanje, utvrđivanjem rješenja koja mogu dovesti do ostvarenja ishoda u području koje se namjerava urediti nacrtom zakona, utvrđivanjem uticaja, naročito, fiskalnih, ekonomskih, socijalnih, uticaja na zaštitu ljudskih prava i uticaja na zaštitu životne okoline. Tom prilikom popunjava Obrazac za prethodnu procjenu uticaja (Obrazac 1.)</p>
septembar/oktobar tekuće godine	<p>Izrada nacrt godišnjeg programa rada kantonalnog organa</p> <p>Nakon izrade Prethodnih procjena uticaja za sve nacрте zakona koji se planiraju izradivati u sljedećoj godini, obrađivač zakona pristupa izradi nacrt godišnjeg programa rada kantonalnog organa.</p> <p>Normativni dio nacrt godišnjeg programa rada sa priloženim obrascima o provedenoj prethodnoj procjeni uticaja dostavljaju se Ministarstvu pravde i uprave putem e-maila na adresu: pup@mpu.ks.gov.ba, najkasnije do 30. septembra tekuće godine.</p>
septembar – decembar tekuće godine	<p>Izrada Plana zakonodavnih aktivnosti</p> <p>Ministarstvo pravde i uprave razmatra normativni dio nacrt godišnjeg programa rada kantonalnog organa i vrši uvid u Obrazac 1. o izvršenoj prethodnoj procjeni uticaja te dostavljeni obrazac, po potrebi, vraća obrađivaču radi dorade, uz odgovarajuće upute i rok za doradu. Usaglašavanje normativnog dijela nacrt godišnjeg programa rada sa obrađivačem zakona vrši se najkasnije do 10. oktobra tekuće godine. Rukovodilac kantonalnog organa predlaže godišnji program rada kantonalnog organa u formi nacrt, u kojem predlaže pitanja koja treba uvrstiti u program rada Vlade i dostavlja ga sekretaru Vlade, najkasnije do 15. oktobra tekuće godine.</p>
tokom sljedeće godine, u skladu sa rokovima iz usvojenog Godišnjeg plana rada	<p>Izrada Obrasca o procjeni uticaja propisa</p> <p>Na osnovu obaveza i rokova iz Godišnjeg programa rada i rezultata prethodne procjene uticaja obrađivač zakona provodi sveobuhvatnu procjenu uticaja propisa i izrađuje nacrt zakona.</p> <p>Konsultacije</p> <p>Obrađivač zakona provodi konsultacije o sveobuhvatnoj procjeni s nadležnim i drugim mjerodavnim tijelima, ovisno o sadržaju Obrasca 2. Konsultacije se provode u skladu sa čl. 70. i 78. do 86. Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine" broj 71/14).</p> <p>Dostavljanje nacrt zakona na mišljenje kontrolnim tijelima i centralnom koordinirajućem tijelu</p> <p>Istovremeno sa savjetovanjem, Obrazac 2. se dostavlja na mišljenje nadležnim kontrolnim tijelima i Ministarstvu pravde i uprave, kao centralnom koordinirajućem tijelu.</p> <p>Upućivanje nacrt zakona i Obrasca 2. Vladi Kantona Sarajevo na razmatranje</p> <p>Nakon provedenog postupka konsultovanja i usaglašavanja, te pribavljanja mišljenja kontrolnih tijela i Kontrolnog obrasca o provođenju sveobuhvatne procjene uticaja propisa (Obrazac 3.), nacrt zakona se dostavlja Vladi Kantona Sarajevo, u skladu sa odredbama Poslovnika o radu Vlade Kantona Sarajevo. Uz nacrt zakona koji obrađivač zakona predlaže Vladi prilaže se Obrazac 2. Uz prijedlog zakona koji Vlada predlaže na donošenje Skupštini Kantona Sarajevo dostavlja se obavezno i Obrazac 2.</p>