|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Bosna i Hercegovina | data:image/png;base64, | Босна и Херцеговина |
| MINISTARSTVO PRAVDE | МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ |

**I Z V J E Š T A J**

**O PRIMJENI JEDINSTVENIH PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2019. GODINU**

**Sarajevo, marta 2020. godine**

**SADRŽAJ**

[1. UVOD 1](#_Toc35004559)

[1.1. Značaj izrade kvalitetnih propisa 1](#_Toc35004560)

[1.2. Svrha i cilj izrade izvještaja 2](#_Toc35004561)

[1.3. Metodologija izrade izvještaja 2](#_Toc35004562)

[1.4. Struktura izvještaja 2](#_Toc35004563)

[2. POSTUPAK IZRADE PROPISA 3](#_Toc35004564)

[2.1. Pravni okvir za izradu propisa 3](#_Toc35004565)

[2.2. Obavljanje normativno-pravnih poslova 4](#_Toc35004566)

[2.3. Potrebni ljudski potencijali 4](#_Toc35004567)

[2.4. Informacione tehnologije 5](#_Toc35004568)

[2.5. Planiranje normativno-pravnih poslova 5](#_Toc35004569)

[2.6. Zakonodavni postupak 6](#_Toc35004570)

[2.7. Provjeravanje sistemske usklađenosti propisa 6](#_Toc35004571)

[2.7.1. Postupanje saglasno Poslovniku o radu Vijeća ministara BiH 6](#_Toc35004572)

[2.7.2. Provjeravanje nomotehnike i stila propisa 7](#_Toc35004573)

[2.7.3. Provjeravanje jezičke jednakosti propisa 7](#_Toc35004574)

[2.7.4. Provjeravanje usklađenosti propisa sa pravnim sistemom 7](#_Toc35004575)

[2.7.5. Provjeravanje usklađenosti propisa sa pravnom nasljeđem EU 8](#_Toc35004576)

[2.8. Procjena uticaja propisa 10](#_Toc35004577)

[2.8.1. Uvod 10](#_Toc35004578)

[2.8.2. Opći cilj 11](#_Toc35004579)

[2.8.3. Dоslјеdna primјеna аnаlitičkih pоstupаkа kојi prеthоdе izrаdi prоpisа BiH 12](#_Toc35004580)

[2.8.4. Kаpаcitеti rеsоrnih ministаrstvа zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja 12](#_Toc35004581)

[2.8.5. Instituciоnаlni mеhаnizmi kооrdinаciје i kоntrоlе pоstupkа prоcјеnе uticaja BiH 14](#_Toc35004582)

[3. POSTUPAK DONOŠENJA PROPISA 15](#_Toc35004583)

[3.1. Razmatranje propisa od strane Stručnog kolegija institucije BiH 15](#_Toc35004584)

[3.2. Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH 15](#_Toc35004585)

[3.3. Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH 15](#_Toc35004586)

[4. PODZAKONSKI AKTI 16](#_Toc35004587)

[5. PRISTUP PROPISIMA 17](#_Toc35004588)

[5.1. Službeno objavljivanje 17](#_Toc35004589)

[5.2. Neslužbene zbirke propisa 17](#_Toc35004590)

[6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE POSTOJEĆEG STANJA 18](#_Toc35004591)

[METODOLOGIJA ZA GODIŠNJE PRAĆENJE PRIMJENE JEDINSTVENIH PRAVILA 19](#_Toc35004592)

# 1. UVOD

## 1.1. Značaj izrade kvalitetnih propisa

Propisi služe kao instrumenti za unapređivanje ekonomskog i pravnog sistema zemlje. Izrađuju se na način da rješavaju ili sprečavaju probleme u interesu građana. Propisi igraju važnu ulogu u očuvanju vrijednosti zajednice, zaštiti prava građana i utvrđivanju njihovih obaveza. Propisi unose red u živote ljudi, pomažu u rješavanju sporova, uređuju kaznene mjere, štite prava pojedinaca i promovišu blagostanje. Propisi ne mogu postojati sami za sebe, uvijek su dio pravnog sistema, primjenjuju se i provode u upravnim ili sudskim postupcima. Iz ovih razloga, propisi moraju biti uzajamno vezani i uzimati u obzir određene pravne preduslove i sistem institucija.

Način na koji je propis izrađen, između ostalog, pokazatelj je njegovog kvaliteta. Propis koji ima logičnu strukturu, te jasan i pristupačan stil lakše je razumjeti i primjenjivati. Nejasno izrađen propis dovodi do teškoća u tumačenju, a samim tim i do eventualnih sporova, kao i čestih izmjena i dopuna, radi ispravljanja prvobitnih propusta. Sve to na kraju iziskuje više troškova, negativno utiče na pravnu sigurnost građana, te kredibilitet zakonodavnog tijela. Zato je odgovarajuća struktura propisa gotovo jednako važna kao i njegov sadržaj.

Dobri propisi su pravični, lako razumljivi, pristupačni i primjenjivi. Propisi koji prate logičnu strukturu i koji su napisani jasnim jezikom pristupačnim svim korisnicima je lakše i razumjeti i primijeniti. Loše napisani propisi dovode do grešaka u njihovom provođenju, mogućih sporova i potrebe da se izmjenama i dopunama ispravljaju raniji previdi, što rezultira povećanjem troškova. Takođe, ovakvi propisi stvaraju osjećaj nesigurnosti među građanima i imaju negativne posljedice po kredibilitet zakonodavca.

Ako je uloga pravnog sistema održavati red, omogućavati planiranje i osiguravati predvidljivost, onda bi i propisi morali biti u skladu sa tim. Pravni sistem Bosne i Hercegovine (BiH) je složen i uslijed složene strukture vlasti koja je proizišla iz Dejtonskog mirovnog sporazuma, s Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Pored toga, Aneksom 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured Visokog predstavnika za BiH sa širokim ovlaštenjima da donosi i stavlja van snage propise. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem Evropske unije (EU) predstavlja dodatni pritisak na zakonodavne procese. Uticaj stranih stručnjaka i nametanje njihovih tehnika izrade propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izrade nacrta propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

Da bi otklonila navedene probleme u izradi propisa i unaprijedila kvalitetu propisa u BiH, Parlamentarna skupština BiH je 2005. godine usvojila Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Jedinstvena pravila), koja su objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 11/05, sa kasnije tri izmjene i dopune koje su objavljene u „Službenom glasniku BiH“, br. 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispravak. Dugogodišnja praksa primjene Jedinstvenih pravila od strane institucija BiH, pokazala je veliki napredak u izradi propisa u institucijama BiH, kada je u pitanju nomotehnika. Koliko god propis bio nomotehnički kvalitetno izrađen, to ne predstavlja garanciju da će isti u konačnici polučiti one rezultate i ciljeve radi kojih se donosi. Parlamentarna skupština BiH je polovinom 2017. godine usvojila treće Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, čiji je sastavni dio i Aneks I, tj. metodologija za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH, koje su stupile na snagu 19. jula 2017. godine.

## 1.2. Svrha i cilj izrade izvještaja

Svrha izrade izvještaja je istražiti primjenu Jedinstvenih pravila u institucijama BiH.

Cilj izrade izvještaja je upoznati institucije BiH, Vijeće ministara BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i širu javnost u BiH o primjeni Jedinstvenih pravila u institucijama BiH. Rezultati izvještaja koristit će se za poboljšanje Jedinstvenih pravila, te praćenje i procjenu njihove primjene u institucijama BiH u idućem periodu.

## 1.3. Metodologija izrade izvještaja

Izvještaj je izrađen na osnovu Upitnika Ministarstva pravde BiH, upućenog ministarstvima BiH za dostavljanje informacija o primjeni Jedinstvenih pravila, nalaza Analize za uspostavljanje sistema procjene uticaja u institucijama BiH, Programa rada Vijeća ministara BiH za 2019. godinu, Izvještaja o radu Ministarstva pravde BiH za 2019. godinu, uključujući i informacije institucija BiH vezane za provođenje njihovih obaveza proisteklih iz usvojenih Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila i Aneksa I.

Nacrt izvještaja je izrađen uz provođenje međuinstitucionalnih i javnih konsultacija, a dobiveni komentari su na odgovarajući način uključeni u konačni izvještaj.

## 1.4. Struktura izvještaja

Ovaj izvještaj je izrađen u šest međusobno povezanih dijelova.

U prvom dijelu obrađena su pitanja: značaja izrade kvalitetnih propisa, svrsi i cilju izrade izvještaja, metodologiji izrade izvještaja i strukturi izvještaja.

U drugom dijelu analiziran je postupak izrade propisa, u kojem su analizirana pitanja: pravnog okvira za izradu propisa, obavljanje normativno-pravnih poslova, potrebnih ljudskih potencijala, informacionih tehnologija, planiranja normativno-pravnih poslova, zakonodavnog postupka, provjere sistemske usklađenosti propisa (postupanje saglasno Poslovniku o radu Vijeća ministara BiH, provjeravanje nomotehnike i stila propisa, provjeravanje jezičke jednakosti propisa, provjeravanje usklađenosti propisa sa pravnim sistemom i provjeravanje usklađenosti propisa sa pravnim nasljeđem EU), procjena uticaja propisa (uvod, opći cilj, dosljedna primjena analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa BiH, kapaciteti resornih ministarstava za provođenje postupka procjene uticaja i institucionalni mehanizmi koordinacije i kontrole postupka procjene uticaja propisa BiH).

U trećem dijelu analiziran je postupak donošenja propisa (razmatranje propisa od strane Stručnog kolegija institucije BiH, Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH).

U četvrtom dijelu analizirani su podzakonski akti.

U petom dijelu analiziran je pristup propisima (službene objave i neslužbene zbirke propisa).

U šestom dijelu iznijet je prijedlog zaključaka za prevazilaženje postojećeg stanja u provođenju Jedinstvenih pravila, uključujući i Aneks I, kao njihov sastavni dio.

Sastavni dio ovog izvještaja je:

PRILOG 1.: Metodologija za godišnje praćenje primjene Jedinstvenih pravila.

**Izrazi koji su radi preglednosti dati u jednom gramatičkom rodu u ovom izvještaju, bez diskriminacije se odnose i na muškarce i na žene.**

# 2. POSTUPAK IZRADE PROPISA

## 2.1. Pravni okvir za izradu propisa

Usvajanju Jedinstvenih pravila je prethodio početak usklađivanja propisa BiH sa pravnim nasljeđem EU, a zbog uticaja stranih stručnjaka i ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH došlo je do njihove neujednačenosti, čime je stvoreno dodatno opterećenje prilikom izrade propisa. U takvim okolnostima, a sa ciljem što bržeg prevazilaženja nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, u junu 2002. godine, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili su zajedničku Deklaraciju o kvaliteti regulative, te zadužili Radnu grupu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Radna grupa je izradila sveobuhvatan dokument kojim se utvrđuju pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH. Parlamentarna skupština BiH je 2005. godine usvojila Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH, a koja su zbog ukazanih potreba do sada mijenjana i dopunjavana tri puta. Usvajanjem Jedinstvenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, sličan onom u EU i njezinim članicama.

Jedinstvena pravila sadrže 85 članova sistematizovanih u pet dijelova:

1. Prvi dio propisuje da se Jedinstvena pravila odnose na izradu svih propisa[[1]](#footnote-0) i važe za sve institucije BiH, a drugi nivoi vlasti u BiH ih mogu dobrovoljno primjenjivati,
2. Drugi dio obuhvata: strukturu propisa,[[2]](#footnote-1) oblik propisa,[[3]](#footnote-2) stil propisa,[[4]](#footnote-3) izmjene i potvrđivanje propisa,[[5]](#footnote-4)
3. Treći dio propisuje jedinstvenu tehniku izrade obrazloženja propisa koje sadrži: ustavno-pravni ili zakonski osnov za donošenje propisa, razloge za donošenje propisa i objašnjenje odabrane politike, usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom, provedbene instrumente i način osiguranja poštivanja propisa, obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske uticaje zakona, opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa i raspored ponovnog preispitivanja usvojenog propisa,
4. Četvrti dio uređuje obavljanje normativno-pravnih poslova u institucijama BiH i sadrži: izradu propisa i identičnost propisa na jezicima u službenoj upotrebi u BiH,
5. Peti dio sadrži završne odredbe i obavezu institucija BiH da propisane mjere provedu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Jedinstvenih pravila,
6. Zadnjim izmjenama i dopunama Jedinstvenih pravila iz 2017. godine, osim izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila, usvojen je i Aneks I, tj. metodologija za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH, kao sastavni dio Jedinstvenih pravila, a koja sadrži 52 člana.

## 2.2. Obavljanje normativno-pravnih poslova

Sistem izrade propisa u BiH uklapa se u pravnu tradiciju kontinentalne Evrope, gdje su uloge oblikovanja politike i izrade propisa spojene, sa jakom ulogom ureda za zakonodavstvo, koja je različita od uloge centralnih jedinica za izradu propisa u anglosaksonskoj pravnoj tradiciji.

Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, pored završne kontrole rezultata izrade nacrta propisa, bi trebao nadgledati, podržavati i pomagati institucije BiH u njihovim normativno-pravnim poslovima. Uzimajući u obzir sadašnje stanje ljudskih potencijala nije realno očekivati da Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH u skorije vrijeme preuzme ove dodatne uloge.

Na osnovu prikupljenih podataka od ministarstava BiH, Ministarstvo pravde BiH je analiziralo postojanje pretpostavki za sveobuhvatno provođenje Jedinstvenih pravila i zaključilo:

1. Da postoji povećan obim normativno-pravnih poslova u većini institucija BiH,
2. Da ni u jednoj od institucija BiH nisu uspostavljene organizacione jedinice specijalizovane za normativno-pravne poslove, niti dovoljan broj specijalizovanog osoblja, obučenog za obavljanje normativno-pravnih poslova,
3. Da u ni u jednoj od institucija BiH nije u potpunosti osigurana stručna tehnička pomoć, uključujući pravila za donošenje odluka, izradu zapisnika, izvještaja o radu i slično od strane institucije BiH, kao osnivača interresorne radne grupe za izradu određenog propisa iz zajedničke nadležnosti više institucija BiH, kao i drugih radnih grupa za izradu propisa.

U institucijama BiH sa većim obimom normativno-pravnih poslova postoji potreba uspostavljanja organizacionih jedinica ili radnih mjesta za njihovo obavljanje.

Interresornim i drugim radnim grupama za izradu propisa, institucija BiH kao osnivač treba osigurati stručnu i tehničku podršku, izradu pravila za donošenje odluka, zapisnika i izvještaja o radu i slično.

## 2.3. Potrebni ljudski potencijali

Institucije BiH se suočavaju sa nedovoljnim brojem pravnih stručnjaka za izradu propisa. I kada postoji stručno osoblje specijalizovano za izradu propisa, isto najčešće nije dodatno obučeno za izradu propisa, saglasno metodologiji propisanoj Jedinstvenim pravilima i novim tehnikama izrade propisa, na primjer usklađivanje sa pravnim nasljeđem EU ili analize uticaja propisa i slično, a koji su od velike važnosti kako bi se na odgovarajući način odgovorilo izazovima koje sa sobom nosi pridruživanje BiH EU.

Institucijama BiH ne stoje na raspolaganju dovoljna finansijska sredstva potrebna za zapošljavanje stručnog osoblja i provođenje obuka za izradu propisa, niti za angažovanje vanjskih stručnjaka, kao ni kriteriji za izbor istih, upravljanje njihovim radom i određivanju naknade za rad.

Institucije BiH u većini slučajeva ne raspolažu finansijskim sredstvima potrebnim za zapošljavanje osoblja i provođenje obuka za izradu propisa, pa su oslonjena na obuke koje organizuju donatori u okviru projekata koje provode u pojedinim institucijama BiH ili Agencija za državnu službu BiH, što je nedovoljno naraslim potrebama u ovoj oblasti. Zbog nedostatka kapaciteta institucije BiH su često upućene da angažuju vanjske stručnjake za izradu pojedinih propisa. Za potrebe ovakvih angažovanja nedostaju finansijska sredstva, a nisu razrađeni ni kriteriji za izbor vanjskih stručnjaka, upravljanje njihovim radom i određivanje naknade za rad.

## 2.4. Informacione tehnologije

Informacione tehnologije, uz dobro obučeno osoblje, mogu značajno doprinijeti poboljšanju kvalitete propisa.[[6]](#footnote-5) Većina državnih službenika na nivou BiH raspolaže računarom koji je umrežen i koji je dio sistema e-Vlade, koji omogućuje prenos i razmjenu dokumenata između institucija u BiH u elektronskom obliku.[[7]](#footnote-6)

Na internet stranicama većine institucija BiH postoje baze propisa važnih za rad institucije BiH, a državni službenici imaju pristup bazi propisa objavljenih u „Službenom glasniku BiH“.

U postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU postoji potreba izrade elektronske baze propisa koja bi osigurala povezanost postojećih, u koju se naknadno mogu uključiti i sudske odluke, mišljenja, obrazloženja, te stručna literatura.[[8]](#footnote-7)

Takođe, postoji potreba da se razvije softver za izradu propisa koji omogućuje da se na jednostavan način primjene Jedinstvena pravila u pogledu oblika tekstova propisa i direktno daju nazivi članovima prema onome što isti uređuju i na osnovu kojih se raspoznaju u tekstu propisa.

## 2.5. Planiranje normativno-pravnih poslova

Inicijativu za donošenje propisa daju institucije BiH, uvrštavanjem propisa u srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH, a kasnije i u srednjoročne planove rada institucije BiH, koji sadrže prijedlog zakonskih i drugih propisa planiranih za pripremanje u srednjoročnom periodu. Inicijativa za donošenje propisa sadrži: prijedlog srednjoročnih ciljeva koji će biti uključeni u srednjoročni plan rada institucija BiH iz okvira njihove nadležnosti, sa prijedlogom pokazatelja za praćenje i evaluaciju, očekivanim periodom provođenja, kao i očekivanim rezultatima za svaku godinu. Srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH provodi se putem godišnjih programa rada Vijeća ministara BiH i drugih institucija BiH. Postupak planiranja normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH provodi se saglasno Odluci o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 94/14) i Uputstvom o načinu pripremanja godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 45/15, 64/18 i 7/19). Prijedlog plana normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH zasniva se na izvršenoj prethodnoj procjeni mogućih uticaja (u daljnjem tekstu: prethodna procjena). Prethodna procjena provodi se za sve propise koji se namjeravaju predložiti u plan normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara BiH, kao sastavni dio godišnjeg programa rada institucije BiH i Vijeća ministara BiH, kao i za propise koji se predlažu za usklađivanje zakonodavstva BiH s *acquis*-em. Svrha prethodne procjene je da odgovori na pitanje da li je potrebno provoditi sveobuhvatnu procjenu uticaja.

U fazi planiranja normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH prethodna procjena provodi se, dokumentuje i podnosi uz plan normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH, te se u fazi razmatranja i donošenja propisa prilaže uz prednacrt, nacrt ili prijedlog propisa na propisanom obrascu. Institucija BiH provodi postupak prethodnih međuinstitucionalnih konsultacija prilikom izrade plana normativno-pravnih aktivnosti i javnih konsultacija putem web platforme eKonsultacije, saglasno Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa.

U postupku planiranja normativno-pravnih poslova, trebaju se poboljšati međuinstitucionalne konsultacije, sa ciljem što ranijeg utvrđivanja potencijalnih spornih pitanja.[[9]](#footnote-8)

## 2.6. Zakonodavni postupak

Zakonodavni postupak u institucijama BiH odvija se u slijedećim fazama:

1. Izrada prethodne procjene,
2. Uspostavljanje radne grupe za izradu propisa ili izradu sveobuhvatne procjene, ukoliko na to upućuje prethodna procjena, a nakon toga i izradu propisa,
3. Izrada sveobuhvatne procjene, ukoliko na to upućuje prethodna procjena,
4. Pripremanje prednacrta, nacrta ili prijedloga propisa,
5. Provođenje postupka međuinstitucionalnih i javnih konsultacija,
6. Pripremanje nacrta, odnosno prijedloga propisa,
7. Pribavljanje potrebnih mišljenja,
8. Raspravljanje o izvještaju o procjeni uticaja i nacrtu, odnosno prijedlogu propisa na Stručnom kolegiju institucije BiH,
9. Odobravanje od strane rukovodioca institucije BiH izvještaja o procjeni uticaja i nacrta, odnosno prijedloga propisa,
10. Upućivanje nacrta, odnosno prijedloga propisa Vijeću ministara BiH,
11. Usvajanje propisa, odnosno utvrđivanje prijedloga propisa na sjednici Vijeća ministara BiH,
12. Usvajanje prijedloga propisa u Parlamentarnoj skupštini BiH,
13. Objavljivanje usvojenog propisa u „Službenom glasniku BiH“.

Po prirodi stvari donošenje podzakonskih i drugih akata slijedi nešto drugačiji i kraći postupak.

U institucijama BiH izrada propisa se ne odvija u svim fazama saglasno Jedinstvenim pravilima.

## 2.7. Provjeravanje sistemske usklađenosti propisa

### *2.7.1. Postupanje saglasno Poslovniku o radu Vijeća ministara BiH*

Saglasno odredbama Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH[[10]](#footnote-9) obrađivač je dužan na nacrt propisa pribaviti mišljenja od nadležnih ministarstava i drugih institucija BiH. Nadležna ministarstva i druge institucije BiH su dužne dati mišljenja u propisanom roku, a u slučajevima kada se radi o pitanjima o kojima treba hitno zauzeti stav mišljenja se daju odmah.

Ukoliko nacrti propisa koji se podnose Vijeću ministara BiH nisu pripremljeni saglasno ovim odredbama, odnosno ukoliko jedna ili više od ovih provjera nisu obavljene, Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH propisuje da će Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH takve materijale vratiti predlagaču i ostaviti mu rok da ih dopuni.

Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH ne propisuje postupak u slučaju kada je mišljenje nadležnog organa negativno, a obrađivač propisa ne odstupa od svoga stava. Ipak, u slučaju neslaganja obrađivača propisa sa mišljenjem nekog od organa, obrađivač može svoje stav sa obrazloženjem i izjašnjenjem dostaviti Vijeću ministara BiH. U takvim slučajevima konačnu odluku donosi Vijeće ministara BiH, ali se postavlja pitanje na osnovu čega se prosuđuje valjanost nekog od oprečnih stavova u pojedinačnom slučaju.

### *2.7.2. Provjeravanje nomotehnike i stila propisa*

Osnovna provjera nacrta propisa se odnosi na standardni oblik, strukturu i stil, uključujući poštivanje nomotehničkih pravila vezanih za: podjelu teksta propisa na dijelove, poglavlja i odjeljke, te podjelu svakog od njih na članove, koji se dalje dijele na stavove, tačke i alineje, upotrebu standardne formulacije za izmjenu i dopunu propisa, navođenje i slično, kao i gramatičkih zahtjeva: upotreba odgovarajućeg roda, broja, glagola; dosljednog korištenja izraza u tekstu propisa, jasnoću i čitljivost i tome slično.

Postoji potreba da se izradi i usvoji metodologija provjere koja će obuhvatiti pitanja nomotehnike i stila propisa.

### *2.7.3. Provjeravanje jezičke jednakosti propisa*

Osim provjere nomotehnike i stila propisa, vrši se gramatička i sintaksička provjera koje su od ključne važnosti u postupku izrade propisa u BiH, s obzirom da propisi moraju biti sačinjeni na tri jezika u službenoj upotrebi u BiH. Kako se svaka od jezičkih varijanti propisa smatra autentičnom, nužno je osigurati potpunu istovjetnost između tekstova kao preduslova pravne sigurnosti.

Jedinstvena pravila obavezuju sve predlagače propisa da osiguraju jednog ili više profesionalnih lektora u cilju osiguranja jezičke istovjetnosti propisa u postupku njihovog razmatranja i odlučivanja. Poslove konačne jezičke provjere svih usvojenih propisa, prije njihovog službenog objavljivanja, obavlja Stručna služba Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Jedinstvena pravila predviđaju osnivanje Komisije za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojem Stručna služba Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH služi kao sekretarijat. Ova komisija se sastoji od šest istaknutih pravnika, kao i šest jezičara koje imenuje Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Članovi komisije su iz reda tri konstitutivna naroda, sa jednakim brojem predstavnika iz svake profesije. Komisija za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH se sastaje najmanje jednom godišnje kako bi izradila i ažurirala trojezični službeni leksikon izraza korištenih u propisima, odlučivala o rječnicima i gramatičkim pravilima koje bi trebalo koristiti u narednoj godini, te odlučivala na osnovu žalbe o pitanju jezičke ispravnosti i istovjetnosti izraza u propisima koji su na snazi.

Postoji potreba novog zapošljavanja profesionalnih lektora i osnivanje Komisije za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojoj treba osigurati uslove za rad.

### *2.7.4. Provjeravanje usklađenosti propisa sa pravnim sistemom*

Kada je riječ o standardnim provjerama o ustavnom osnovu i usklađenosti sa pravnim sistemom BiH, obrađivači propisa o ovim usklađenostima se najčešće ograničavaju samo na pozivanje na ustavni ili zakonski osnov za donošenje određenog propisa, bez davanja detaljnog obrazloženja u pogledu međusobnog odnosa pojedinačnih odredbi propisa sa Ustavom BiH, važećim zakonodavstvom i općim načelima pravnog sistema. Sa druge strane, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH pokušava dati sadržajnije mišljenje kroz detaljniju analizu. Međutim, instrumenti za takvu vrstu provjere su uglavnom ograničeni na lično poznavanje složenog pravnog sistema u državi od strane osoblja Ureda za zakonodavstvo, koje se u tom postupku koristi registrom propisa na snazi objavljenih u „Službenom glasniku BiH“. Mnogi drugi, znatno sadržajniji izvori prava, poput pregleda sudske prakse ustavnih sudova ili elektronske baze propisa na snazi mogli bi biti od velike koristi, sa ciljem da se identifikuju mogući sukobi između propisa, ali isti još uvijek nisu u potpunosti dostupni.

Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je nadležno da obavlja provjere o usklađenosti propisa sa propisima o ostvarivanju građanskih prava i sloboda i osnovnih sloboda međunarodnog humanitarnog prava. Iako ova provjera koju provodi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice trenutno i nije previše detaljna, određeni korisni instrumenti, počevši od stvaranja elektronske baze koja bi sadržavala sudsku praksu Doma za ljudska prava BiH i Evropskog suda za ljudska prava, mogli bi se učiniti dostupnim za ovu svrhu i time značajno poboljšati ovu provjeru.

Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH takođe postavlja zahtjev pred obrađivače propisa da obave provjeru u pogledu usklađenosti propisa sa međunarodnim pravom, te sa postupkom za pokretanje, zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Ministarstvo vanjskih poslova je nadležno za provođenje ove provjere o čemu je dužno dati i svoje mišljenje. Prva provjera je specijalizovani dio opće provjere o usklađenosti sa pravnim sistemom, s obzirom da su u poslijeratnom periodu odredbe međunarodnog prava postale sastavnim dijelom domaćeg pravnog poretka. Druga provjera je više procesnog karaktera i ista je regulisana Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. Ova vrsta provjere je sadržana u obrazloženju propisa koju priprema obrađivač propisa, gdje se samo konstatuje da je ova vrsta provjere obavljena i da je propis usklađen sa međunarodnim obavezama. Čini se da je postupak ove provjere vrlo uopćen, jer ne postoji posebna metodologija, niti instrumenti, poput baze podataka, koji se koriste u ovu svrhu.

Ministarstvo pravde BiH je nadležno za provjere u pogledu kaznenih odredbi, te poštivanja uspostavljenih kriterija u pogledu organizacije i funkcionisanja organa uprave, posebno u pogledu pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave. Ove provjere daju mogućnost za provođenje još dvije provjere koje se odnose ne samo na sankcije za prekršaje, nego i na sankcije za krivična djela, kao i provjere vezane za opći i posebne upravne postupke. Ministarstvu pravde BiH bi trebalo dati u nadležnost da obavlja provjere i u pogledu opravdanosti za uvođenje krivičnih djela, van Krivičnog zakona BiH i visinu zapriječene kazne u Krivičnom zakonu BiH i posebnim zakonima kojima se propisuju krivična djela, kao i posebnih upravnih postupaka u određenim oblastima upravnog odlučivanja, a koja odstupaju od Zakona o upravnom postupku BiH.

### *2.7.5. Provjeravanje usklađenosti propisa sa pravnom nasljeđem EU*

Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom EU[[11]](#footnote-10) kojom se od svake institucije BiH traži usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU, o čemu izrađuju uporedni pregled i dostavljaju ga Direkciji za evropske integracije (DEI) na provjeru.

Odlukom Vijeća ministara BiH propisana je obaveza uspostavljanja organizacionih jedinica za evropske integracije u organima uprave BiH, ali navedena odluka još nije provedena u svim institucijama BiH.

DEI ima pristup TAIEX Progress Editor softveru,[[12]](#footnote-11) koji je posebno oblikovan za praćenje napretka u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU. Prvi korak koji je trebalo preduzeti da bi se počeo koristiti ovaj softver bilo je stvaranje sistema jedinstvenog indeksa domaćeg zakonodavstva na osnovu CELEX-ovog kodifikacionog sistema. DEI je tokom 2007. godine izvršila obuku i uručila PROGRESS EDITOR institucijama, kako bi same mogle ažurirati podatke o usklađenim pravnim propisima.

Pošto institucije u proteklom periodu nisu ažurirale podatke u ovoj bazi, DEI je nedavno unijela informacije u bazu, i to na osnovu datih mišljenja o usklađenosti.

Napominjemo da je Vijeće ministara BiH, na sjednici održanoj 21. jula 2009. godine, donijelo zaključak o uvođenju oznake „E“ na nacrtima ili prijedlozima propisa koji se odnose na ispunjavanje prioriteta definisanim Programom prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provođenje Evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma za 2009. godinu.

Vijeće ministara BiH je, na sjednici održanoj 19. augusta 2010. godine, donijelo zaključak da DEI do kraja januara 2011. godine izradi Program integrisanja[[13]](#footnote-12), uz konsultacije sa nadležnim institucijama svih nivoa vlasti u BiH, koji još nije proveden.

31. decembra 2014. godine Predsjedništvo BiH usaglasilo je prijedlog teksta zajedničke Izjave o opredijeljenosti političkih lidera u BiH za preduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja BiH EU.

Izjava je usvojena i od strane oba doma Parlamentarne skupštine BiH, čime je otvoren put stupanju na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Nakon duže stagnacije, ovaj korak predstavlja nastavak bosanskohercegovačkog puta ka članstvu u EU.

Prilikom usklađivanja propisa BiH s *acquisem*, potrebno je konsultirati najmanje dvije jezičke varijante određenog pravnog propisa EU (po mogućnosti engleski i njemački ili francuski) zbog specifične pravne i stručne terminologije EU.

Iako je BiH otpočela postupak dobrovoljnog usklađivanja s *acquisem*, prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, mnoga važna pitanja su ostala samo djelimično riješena, uključujući odabiranje metodologije usklađivanja, kao i nedostatak osoblja za provođenje.

Postoji potreba da osoblje koje radi na izradi propisa na nivou BiH, osim obuke o metodologiji usklađivanja, bude obučeno i o određenim općim pitanjima pravnog sistema EU, kao i o specifičnim sadržajima pravnog nasljeđa EU iz njihove nadležnosti.

Najvažniju ulogu u postupku usklađivanja zakonodavstva u BiH sa pravnim nasljeđem EU ima DEI, koja treba jačati svoje kapacitete za provođenje navedene uloge.

## 2.8. Procjena uticaja propisa

### *2.8.1. Uvod*

Od donošenja Jedinstvenih pravila postignut je značajan napredak u izradi propisa u institucijama BiH, kada je u pitanju nomotehnika. Koliko god propis bio nomotehnički kvalitetno izrađen, to ne predstavlja garanciju da će isti u konačnici polučiti one rezultate i ciljeve radi kojih se donosi. Dugogodišnja primjena Jedinstvenih pravila ukazala je na potrebu njihove dogradnje, propisivanjem metodologije za procjenu uticaja, koja ima za cilj unaprijediti kvalitetu zakonodavstva i na taj način smanjiti regulatorne troškove, poboljšati koristi, te smanjiti negativne uticaje postojećih propisa. Iz navedenih razloga Ministarstvo pravde BiH je 2016. godine, uz pomoć USAID projekta Jačanje institucija vlasti i procesa, izradilo Analizu za uspostavljanje sistema procjene uticaja u institucijma BiH. Na osnovu nalaza navedene analize izrađene su izmjene i dopune Jedinstvenih pravila.

Krајnji cilј (svrhа) uspostavljanja sistema prоcјеnе uticaja prilikоm izrаdе prоpisа u instituciјаmа BiH је pоbоlјšаnjе njihоvоg kvаlitеtа i njihоvo еfikаsniјe provođenje.

Uzimајući u оbzir svrhu uspostavljanja sistema prоcјеnе uticaja, došlo se do zаklјučkа dа је оsnоvni prоblеm kоd izrаdе prоpisа nа nivou BiH nеusklаđеnоst pоstupkа izrаdе prоpisа sа cilјеvimа Strаtеgiје rеfоrmе јаvnе uprаvе, čiji su uzroci:

a) Nizаk stepen primјеnе аnаlitičkih pоstupаkа kојi prеthоdе izrаdi prоpisа nа nivou BiH, tj. nеpоstојаnjе mеtоdоlоških smјеrnicа zа prоcјеnu uticaja, izоstаnаk IТ sistema podrške pоstupku prоcјеnе uticaja i nеdоslјеdаn pristup svеоbuhvаtnоm unapređenju kvаlitеtа rеgulаtivе,

b) Оgrаničеni аnаlitički kаpаcitеti оbrаđivаčа prоpisа/pоlitikе zа provođenje prоcјеnе uticaja nа nivou BiH, tj. nеdоstаtni kаpаcitеti u rеsоrnim ministаrstvimа zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja i оgrаničеnа stručnоst i vјеštinе оbrаđivаčа prоpisа zа prоcјеnu uticaja,

c) Rаscјеpkаn sistem centralno kооrdinаciје i nesistematičan pristup suštinskој prоvјеri uticaja prоpisа nа nivou BiH, tj. оgrаničеnа i rаscјеpkаnа centralna kооrdinаciја pоstupkа izrаdе i dоnоšеnjа prоpisа i izоstаnаk sistemske suštinskе prоvјеrе uticaja prоpisа оd strаnе kоntrоlnih tiјеlа.

Pоslјеdicа оvаkvоg stаnjа је činjеnicа dа dоlаzi dо nеusvајаnjа prеdlоžеnih prоpisа оd strаnе Vijeća ministаrа BiH i njihоvоg vrаćаnjа predlagaču nа dоrаdu ili оdbiјаnjа usvајаnjа u Pаrlаmеntаrnој skupštini BiH. Nа tај nаčin sе cilјеvi prоpisа čеstо оstvаruјu sа zаkаšnjеnjеm ili sе uopće nе оstvаruјu. Nеdоslјеdnоst prоpisа dоvоdi dо neprovođenja ili оdlаgаnjа provođenja usvојеnоg. Nеdоslјеdni prоpisi dоvоdе dо prеtјеrаnоg prаvnоg nоrmirаnjа ili pоtrеbе čеstih izmјеnа i dоpunа usvојеnih prоpisа, štо prеdstаvlја duplirаnjе pоslа i dоdаtnе trоškоvе vеzаnе zа rаd držаvnih službеnikа ili člаnоvа organa kојi prеdlоžеnе prоpisе usvајајu.

U sklаdu sа definisanim оsnоvnim prоblеmоm, definisano je dа је opći cilј daljnje unapređenje kvаlitеtа prоpisа nа nivou BiH i njihоvo еfikаsniјe provođenje.

Pоsеbni (spеcifični) cilјеvi uspostavljanja sistema prоcјеnе uticaja prilikоm izrаdе prоpisа nа nivou BiH, kao i operativni ciljevi kоје trеbа preduzeti rаdi оtklаnjаnjа nеpоsrеdnih uzrоkа prоblеmа, su:

*Posebni cilj 1. Osigurati dоslјеdnu primјеnu аnаlitičkih pоstupаkа kојi prеthоdе izrаdi prоpisа nа nivou BiH:*

* 1. Utvrditi mеtоdоlоgiјu zа prоcјеnu uticaja,
  2. Uspоstаviti IТ sistem podrške pоstupku prоcјеnе uticaja,
  3. Osigurati dоslјеdаn pristup svеоbuhvаtnоm unapređenju kvаlitеtа rеgulаtivе;

*Posebni cilj 2. Unapređivati аnаlitičkе kаpаcitеtе оbrаđivаčа prоpisа zа provođenje prоcјеnе uticaja nа nivou BiH:*

2.1. Utvrditi оdgоvаrајućе kаpаcitеtе unutаr rеsоrnih ministаrstvа zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja,

2.2. Unapređivati stručnоst i vјеštinе оbrаđivаčа prоpisа zа prоcјеnu uticaja;

*Posebni cilj 3. Uspоstаviti centralne instituciоnаlnе mеhаnizmе kооrdinаciје i kоntrоlе pоstupkа prоcјеnе uticaja nа nivou BiH:*

3.1. Utvrditi centralno kооrdinirајućе tiјеlо zа pоstupаk prоcјеnе,

3.2. Utvrditi kоntrоlnа tiјеlа zа suštinsku prоvјеru provedene prоcјеnе fiskаlnih, еkоnоmskih, sоciјаlnih i okolišnih uticaja.

### *2.8.2. Opći cilj*

Zа opći cilј kојi glаsi: ***„Daljnje unapređenje kvаlitеtа prоpisа nа nivou BiH i njihоvo еfikаsniјe provođenje“*,** utvrđen је sliјеdеći pоkаzаtеlј: pоbоlјšаnjе globalnog indeksa konkurentnosti (GCI 4.0) BiH nа tabeli Svјеtskоg еkоnоmskоg fоrumа, dok je jedinica mjesto tabeli (оd 141 zеmlјe).

Globalizacija i četvrta industrijska revolucija stvorile su nove mogućnosti, ali su istovremeno poremetile i razdvojile ekonomije i društava između i unutar njih. U tom kontekstu, Svjetski ekonomski forum je, od 2019. godine, uveo novi globalni indeks konkurentnosti (GCI 4.0). Indeks je godišnje mjerilo koje daje mogućnost svim donosiocima odluka i politika da gledaju van okvira kratkoročnih mjera kako bi procijenili stvarni napredak u odnosu na čitav niz faktora koji određuju produktivnost. Indeks je organizovan na osnovu 12 stubova: institucije, infrastruktura, primjena informatičkih i komunikacionih tehnologija, makroekonomska stabilnost, zdravstvo, vještine, tržište proizvoda, tržište rada, finansijski sistem, veličina tržišta, poslovna dinamika i sposobnost za inovacije.

U izvještaju indeksa globalne konkurentnosti za BiH u 2019. godini stubovi koji su zabilježili bolje rangove su: makroekonomsko okruženje 64. mjesto, s ocjenom 75, stub zdravstva 73. mjesto, s ocjenom 80 i stub usvajanja informatičkih i komunikacionih tehnologija 80. mjesto, s ocjenom 52. Najgore rangirani stubovi su: sposobnost inovacija 117. mjesto, s ocjenom 28, stub poslovne dinamike 117. mjesto, s ocjenom 51 i stub institucija 114. mjesto, s ocjenom 44.

Za ovaj izvještaj je značajno rangiranje u prvom stubu Institucije, po komponentama:

1) 1.08 Efikasnost pravnog okvira u zahtjevnim propisima - vrijednost za BiH je 1,8 (1-7), ocjena 13,2 (0-100), 139. mjesto (1.-141.),

2) 1.10 Teret državnih propisa - vrijednost za BiH je 2,1 (1-7), ocjena 18,4 (0-100), 137. mjesto (1.-141.),

3) 1.11 Efikasnost pravnog okvira u rješavanju sporova - vrijednost za BiH je 2,1 (1-7), ocjena 17,6 (0-100), 139. mjesto (1.-141.).

BiH je, prema izvještaju Svјеtskоg еkоnоmskоg fоrumа о glоbаlnоm indeksu kоnkurеntnоsti u 2019. godini ostvarila 92. mjesto. Ciljane vrijednosti su da se u naredne tri godine BiH popne na 86. mjesto, tj. da se svake godine BiH penje na ljestvici za dva mjesta.

Rang zemalja okruženja prema indeksu globalne konkurentnosti za 2019. godinu je slijedeći: Slovenija 35. mjesto, Hrvatska 63. mjesto, Srbija 72. mjesto, Crna Gora 73. mjesto, Albanija 81. mjesto i Sjeverna Makedonija 82. mjesto.

U primjeni metodologije za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH do 2019. godine su postignuti rezultati navedeni u nastavku.

### *2.8.3. Dоslјеdna primјеna аnаlitičkih pоstupаkа kојi prеthоdе izrаdi prоpisа BiH*

U ostvarenju operativnih ciljeva posebnog cilja 1. postignuti su slijedeći rezultati:

*Operativni cilj 1.1. Prоpisаti pоstupаk prоcјеnе uticaja оd strаnе Parlamentarne skupštine BiH kroz Izmјеnе i dоpunе Јеdinstvеnih prаvilа*

Parlamentarna skupština BiH je polovinom 2017. godine usvojila Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, čiji je sastavni dio i Aneks I, tj. metodologija za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH. Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, zajedno s Aneksom I, su objavljene u „Službenom glasniku BiH“, broj 50/17 i stupile su na snagu 19. jula 2017. godine.

*Operativni cilj 1.2. Izrаditi elektronske оbrаscе i uputstva zа popunavanje zа prоcјеnu fiskаlnih еkоnоmskih, sоciјаlnih i okolišnih uticaja i dоgrаditi intеrnеt plаtfоrmu eKonsultacije*

Saglasno članu 47. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo finansija i trezora je polovinom 2019. godine stavilo u funkciju aplikaciju za procjenu fiskalnih uticaja propisa. Aplikacije za procjenu ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja propisa nisu izrađene. Obrasci za prethodnu i sveobuhvatnu procjenu uticaja, uključujući i posebne obrasce za procjenu fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja propisa, kao i kontrolna lista propisani su Aneksom I Jedinstvenih pravila. Web platforma eKonsultacije je nadograđena.

*Operativni cilj 1.3. Izrаditi i provoditi Strаtеgiјu bоlје rеgulаtivе u BiH*

Saglasno članu 48. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH je bilo u obavezi da u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu metodologije za procjenu uticaja propisa izradi i uputi na usvajanje Vijeću ministara BiH Strategiju unapređenja kvalitete propisa i Akcioni plan za njeno provođenje. Zbog nedostatka osoblja Ministarstvo pravde BiH navedenu obavezu nije izvršilo. Planira se da se navedena obaveza izvrši u 2021. godini.

### *2.8.4. Kаpаcitеti rеsоrnih ministаrstvа zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja*

U ostvarenju operativnih ciljeva posebnog cilja 2. postignuti su slijedeći rezultati:

*Operativni cilj 2.1. Imеnоvаti kооrdinаtоrе i оdrеditi оdgоvоrnе držаvnе službеnikе zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja*

Saglasno članu 40. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog institucija BiH, donijelo rješenje o imenovanju koordinatora postupka procjene uticaja u institucijama BiH iz člana 69. stav (1) Jedinstvenih pravila iz reda rukovodećih državnih službenika, koje je objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, broj 50/18.

Saglasno članu 41. Aneksa I Jedinstvenih pravila, institucije BiH nisu izvršile usklađivanje svojih pravilnika o unutrašjoj organizaciji s odredbama čl. 30. i 31. Aneksa I Jedinstvenih pravila i člana 69. Jedinstvenih pravila.

Saglasno članu 42. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH nije predložilo usklađivanje Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH s odredbama Aneksa I Jedinstvenih pravila, s obrazloženjem da to nije potrebno, iako je ta obaveza propisana navedenim članom.

Saglasno članu 43. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog Ministarstva pravde BiH, dva puta usvajalo Uputstvo o izmjenama i dopunama Uputstva o načinu pripremanja godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH s odredbama Aneksa I Jedinstvenih pravila, koje je objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, br. 45/15-prvobitni tekst, 64/18 i 7/19-izmjene i dopune.

*Operativni cilj 2.2. Izrаditi i provoditi prоgrаm оbukе zа prоcјеnu uticaja putеm Agencije za državnu službu BiH i izrаditi priručnik zа provođenje prоcјеnе uticaja, tе uspоstаviti zајеdnnicu prаktičаrа u оblаsti prоcјеnе uticaja prоpisа u BiH*

Saglasno članu 44. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH je na web platformi eKonsultacije objavilo slijedeće priručnike:

1. Priručnik za izradu pravnih propisa,
2. Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa,
3. Priručnik o rodno odgovornom budžetiranju,
4. Priručnik za integrisanje ravnopravnosti polova u pravne propise.

Saglasno članu 45. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Agencija za državnu službu BiH je u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Aneksa I Jedinstvenih pravila donijela plan i program obuke za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH koji se provodi svake godine, uključujući i obuke koje finansiraju donatori.

Održane obuke državnih službenika za procjenu uticaja propisa su pomogle da se shvati značaj prethodne i sveobuhvatne procjene uticaja propisa, ali su iskazane potrebe za obukama na kojima bi se unapređivali analitički kapaciteti državnih službenika na izradi procjene uticaja propisa, uključujući jačanje vještina državnih službenika za davanje mišljenja o sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa, zaposlenih u Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, kao centralnom koordinirajućem tijelu koje popunjava kontrolnu listu, Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH i institucijama BiH kojima je dodijeljena uloga kontrolnog tijela.

Saglasno članu 46. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH još nije izradilo Priručnik za procjenu uticaja, očekujući pružanje obećane pomoći od stručnjaka SIGMA/OECD.

Saglasno članu 49. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog rukovodilaca institucija BiH, donijelo rješenje o imenovanju Stručnog radnog tijela za potrebe praćenja i izvještavanja o provođenju Strategije bolje regulative i Akcionog plana, kao i praćenja i izvještavanja o primjeni Aneksa I Jedinstvenih pravila (u daljnjem tekstu: Stručno radno tijelo), koje je objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, broj 11/19. Stručno radno tijelo je konstituisano na svojoj prvoj sjednici, održanoj polovinom 2019. godine u Sarajevu, kada je razmatran Poslovnik o radu Stručnog radnog tijela i nacrt Izvještaja o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH u 2018. godini. Navedeni izvještaj je upućen na usvajanje Vijeću ministara BiH, čije razmatranje je zaključkom odbio novi saziv Vijeća ministara BiH.

Saglasno članu 36. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, u cilju unapređenja međuinstitucionalne saradnje, nadogradnje stečenih znanja i vještina, utvrđivanja inicijativa za daljnja unapređenja sistema za procjenu uticaja u institucijama BiH, te razmatranja drugih pitanja vezanih za sistem procjene uticaja i izrade propisa u institucijama BiH treba uspostaviti zajednicu praktičara koja se sastaje najmanje jednom godišnje. Po potrebi, na sastanke zajednice praktičara mogu se pozvati stručnjaci – praktičari iz oblasti procjene uticaja i izrade propisa iz institucija drugih nivoa vlasti u BiH, istaknuti nezavisni stručnjaci, predstavnici akademske zajednice, civilnog društva i međunarodnih organizacija.

Zbog nepopunjenosti Upravnog inspektorata sistematizovanim brojem upravnih inspektora, Ministarstvo pravde BiH još nije u mogućnosti da preuzme ulogu upravnog nadzora nad provođenjem procjene uticaja propisa, propisanoj članom 50. Aneksa I Jedinstvenih pravila.

### *2.8.5. Instituciоnаlni mеhаnizmi kооrdinаciје i kоntrоlе pоstupkа prоcјеnе uticaja BiH*

U ostvarenju operativnih ciljeva posebnog cilja 3. postignuti su slijedeći rezultati:

*Operativni cilj 3.1. Оdrеditi Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH kао centralno kооrdinirајućе tiјеlо*

Saglasno članu 31. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je centralno koordinirajuće tijelo postupka procjene uticaja. Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH razmatra prijedlog plana normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i obavlja uvid u dostavljene obrasce prethodne procjene te, po ocijenjenoj potrebi, vraća obrazac prethodne procjene instituciji BiH na doradu, uz odgovarajuća uputstva i rok za izvršenje, popunjavanjem i dostavljanjem Obrasca broj 1 iz Priloga 3 Uputstva o načinu pripremanja godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je ovu ulogu do danas u najvećoj mjeri i ostvario.

*Operativni cilj 3.2. Оdrеditi Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice zа provođenje suštinskе prоvјеrе iz njihоvе nаdlеžnоsti*

Saglasno članu 30. Aneksa I Jedinstvenih pravila, nosilac normativnog posla pribavlja mišljenja u vezi provedene sveobuhvatne procjene uticaja od slijedećih kontrolnih tijela:

1. Ministarstva finansija i trezora u pogledu suštinske provjere procjene fiskalnih uticaja propisa, u skladu sa svojim nadležnostima,
2. Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa u pogledu suštinske provjere procjene ekonomskih i okolišnih uticaja, u skladu sa svojim nadležnostima,
3. Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstva pravde BiH, Agencije za ravnopravnost polova BiH, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH i Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH u pogledu suštinske provjere provedene procjene socijalnih uticaja, u skladu sa svojim nadležnostima,
4. Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH u pogledu usklađenosti između sadržaja izvještaja o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja i nacrta ili prijedloga propisa, a naročito u kojoj mjeri i na koji način su odabrana najpovoljnija rješenja, institucionalni okvir i mehanizmi za praćenje, izvještavanje i ocjenu utvrđeni u izvještaju o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja ugrađeni u nacrt ili prijedlog propisa.

U slučaju propisa koji mogu imati uticaj na niže nivoe vlasti u BiH, navedena kontrolna tijela prilikom davanja mišljenja konsultiraju odgovarajuće nadležne organe nižih nivoa vlasti u BiH.

Državni službenici u navedenim kontrolnim tijelima, koji su zaduženi za davanje mišljenja o izvršenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa, nisu još u dovoljnoj mjeri osposobljeni za navedeni zadatak, iako je u pojedinim kontrolnim tijelima situacija nešto bolja, kao npr. u Ministarstvu finansija i trezora, Ministarstvu pravde BiH, Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Agenciji za ravnopravnost polova BiH, Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH i Agenciji za zaštitu ličnih podataka BiH.

# 3. POSTUPAK DONOŠENJA PROPISA

## 3.1. Razmatranje propisa od strane Stručnog kolegija institucije BiH

Na nivou BiH nacrti propisa se, prije nego se prihvate kao završeni, trebaju raspraviti od strane Stručnog kolegija nadležnog ministarstva. Ovom kontrolom se treba osigurati da su provjere koje su već pomenute obavljene i da nacrt propisa odgovara ciljevima politike čiji odabir je prethodio njegovoj izradi. Međutim, ovo je daleko od stvarne prakse.

## 3.2. Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH

Nakon što su pribavljena sva potrebna mišljenja, a prije samog razmatranja i odlučivanja o nacrtu propisa na sjednici Vijeća ministara BiH, nacrt propisa mora proći kroz provjere unutar odbora Vijeća ministara BiH, odgovornih za razmatranje onih pitanja propisa koje su u njihovoj nadležnosti.

Nakon upućivanja nacrta propisa Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, pravnici i drugi stručnjaci koji su učestvovali u postupku izrade predloženog propisa ne učestvuju u daljnjem postupku, jer pravila koja definišu postupak odlučivanja propisuju da nacrt propisa u svim daljnjim fazama razmatranja predstavljaju ministar ili zamjenik ministra.**[[14]](#footnote-13)**

## 3.3. Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH

U načelu, instrumenti provjere koji su u primjeni u Parlamentarnoj skupštini BiH se ne razlikuju od onih koji se primjenjuju u Vijeću ministara BiH. Ovim provjerama se na izvjestan način osigurava kontrola rada organa uprave BiH, iako se njihova glavna vrijednost odnosi na donošenje zakona i izmjena i dopuna zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Parlamentarni postupak na nivou BiH ne pravi razliku između zakonodavnih inicijativa Vijeća ministara BiH i onih pokrenutih od strane poslanika, odnosno delegata. Zato se u parlamentarnoj proceduri trebaju primijeniti slične kontrole i metodologije koje bi olakšale provođenje njihovih provjera. Uz svaki nacrt propisa mora se priložiti obrazloženje ili izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja predloženog propisa. Dakle, propisi i amandmani predloženi od strane poslanika ili delegata trebali bi proći kroz iste analize kao i kada je Vijeće ministara BiH predlagač propisa.

Međutim, parlamentarne stručne službe još nisu dovoljno kadrovski popunjene da bi mogle pružiti zadovoljavajuću pomoć poslanicima i delegatima u pogledu izrade nacrta propisa, kao i amandmana na predložene ili postojeće propise. Zato nacrti propisa ili amandmani koje iniciraju poslanici i delegati u parlamentarnoj proceduri obično preskaču cjelokupni sistem izrade propisa i obično su lošije kvalitete. Sasvim je jasno da ukoliko se želi postići viši nivo kvaliteta propisa unutar Parlamentarne skupštine BiH, ista mora imati svoj vlastiti i iskusan kadar kao što je to uobičajena praksa u parlamentima širom Evrope.

Sa ciljem da se osigura da su propisi koji su inicirani od strane poslanika ili delegata pripremljeni saglasno standardima kvaliteta koji su svojstveni sistemu izrade propisa, potrebno je jačati Zakonodavno-pravni sektor Parlamentarne skupštine BiH.

# 4. PODZAKONSKI AKTI

Na nivou BiH se ne posvećuje dovoljna pažnja kvaliteti podzakonskih akata. Njihov značaj će naročito doći do izražaja u kontekstu pridruživanja BiH EU. Jedinstvena pravila tretiraju donošenje podzakonskih akata na isti način kao i zakona.

Kao rezultat pomenutog, kroz praksu su se pojavila određena prilagođavanja, što rezultira slabljenjem kvalitete, u smislu da su obrazloženja nepotpuna, a mišljenja se često ne prikupljaju. Ovo je vrlo problematično, s obzirom da sadržaj podzakonskih akata često može biti vrlo važan. U praksi, izrada nacrta podzakonskih akata uporedo sa tekstom zakona je vrlo rijetka pojava. Saglasno tome, vrlo često odluke kojima se određuje regulisanje određene materije podzakonskim aktom ne predstavljaju davanje prilagodljivosti poznatom političkom izboru, već služe da odgode takvo određivanje.

Pitanje kontrole podzakonskih akata je prepušteno na ocjenu Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH koji daje mišljenje prije nego se podzakonski akt dostavi Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Kada su u pitanju podzakonski akti koje donose rukovodioci institucija BiH najčešće se ne provodi nikakva kontrola.

Rješenje da se podzakonski akti provjeravaju unutar institucije BiH koja ih priprema nije najbolje, jer jedina efikasna kontrola je da se nacrt podzakonskog akta dodijeli u rad istim osobama koje su radile na izradi zakona. Imajući u vidu nedovoljan broj osoba obučenih za izradu nacrta propisa u većini institucija BiH, ovo se pojavljuje kao nužnost, jer se na taj način ostvaruje usklađivanje zakona i podzakonskih akata.

Problem koji je specifičan za podzakonske akte na nivou BiH je pitanje objavljivanja. Trenutno, mnogi podzakonski akti, kao što je pravilnik o unutrašjoj organizaciji i mnogobrojna interna pravila se ne objavljuju u „Službenom glasniku BiH“, a ne postoji ni zahtjev za uspostavljanjem jedinstvenog registra koji bi osigurao pristup tekstovima podzakonskih akata.

Međutim, potreba je evidentna i većina ministarstava i drugih institucija BiH već vodi interne registre podzakonskih akata koji se odnose na poslove iz njihove nadležnosti.

# 5. PRISTUP PROPISIMA

Objavljivanje i distribuisanje propisa radi upoznavanja javnosti sa istim i osiguranja poštivanja predstavlja jednu od važnih funkcija organa uprave.

Nažalost, dok potreba za lakšim i bržim pristupom propisima stalno raste, čini se da nivo usluga značajno opada.

Iako je raniji sistem osiguravao široku dostupnost čitavih zbirki propisa, kako zakona tako i podzakonskih akata, trenutao u BiH postoji relativni nedostatak ovih aktivnosti.

Ovaj problem je dijelom rezultat nedostatka sredstava, ali ostaje i činjenica da bi neki dijelovi javne uprave mogli biti znatno aktivniji u izdavanju zbirki propisa sa komentarima, pregledom sudske i upravne prakse i obrascima i njihovim objavama na web stranici institucije BiH.

## 5.1. Službeno objavljivanje

Na nivou BiH, Stručnoj službi Doma naroda BiH je Zakonom o službenom glasilu BiH[[15]](#footnote-14) povjeren zadatak pripremanja svih propisa, bez obzira da li ih je usvojila Parlamentarna skupština BiH ili neki drugi organ i prosljeđivanje na objavljivanje u „Službenom glasniku BiH“.

Obzirom da ova Stručna služba ima nedovoljan broj zaposlenika, isto prouzrokuje teškoće u pružanju blagovremene usluge institucijama BiH u ovom pogledu.

Veliki praktični problem predstavlja i pristup službenim glasilima, posebno ukoliko se želi doći do propisa drugih nivoa vlasti u BiH.

Javno preduzeće „Službeni list BiH“ uspostavilo je i upravlja internet stranicom koja sadrži propise BiH, Federacije BiH i Kantona Sarajevo.

Na internet stranici Parlamentarne skupštine BiH građanima i svim zainteresovanim stranama omogućen je pristup propisima iz nadležnosti BiH. Omogućena je pretraga zakona koji su u proceduri, usvojeni, odbijeni, povučeni, obustavljeni i umireni u periodu od 1996. godine do danas.

Usprkos činjenici da mnogi propisi na nivou BiH nakon stupanja na snagu više puta pretrpe značajne izmjene i dopune, postoji veoma malo primjera o objavljenim prečišćenim tekstovima takvih propisa. Sa ciljem da se razjasni status propisa na snazi, od izuzetne je važnosti da se institucije na nivou BiH aktivnije uključe u pripremanje i objavljivanje službenih prečišćenih tekstova propisa.

Zato bi trebalo propisati obavezu da se svaki propis mora objaviti u formi prečišćenog teksta nakon što je bio izmijenjen tri puta.

## 5.2. Neslužbene zbirke propisa

Praksa neslužbenog objavljivanja zbirki propisa na nivou BiH gotovo ne postoji. Ukoliko zakonodavstvo ne treba samo biti na snazi, već i biti poznato općoj i stručnoj javnosti, onda je preporučljivo da nadležne institucije BiH zauzmu aktivniji pristup u pogledu izdavanja zbirki propisa, kako u štampanom obliku, tako i putem internet stranica i elektronskih baza propisa.

Sa ciljem osiguranja lakšeg pristupa važećim propisima, preporučljivo je da institucije BiH koje obavljaju obimnije normativno-pravne aktivnosti izrade i objave na web stranici propise iz svoje nadležnosti i druge važnije propise.

# 6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE POSTOJEĆEG STANJA

Za prevazilaženje postojećeg stanja u provođenju Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH, na \_\_\_ sjednici, održanoj \_\_\_\_\_\_\_\_\_ godine, usvojilo je slijedeće:

**Z A K LJ U Č K E**

1. Usvaja se Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH za 2019. godinu, izrađen od strane Ministarstva pravde BiH i upućuje na razmatranje i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH;
2. Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da bez dodatnog zapošljavanja pristupe uspostavljanju specijalizovanih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima sa većim obimom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije BiH imale specijalizovano osoblje, koje bi prošlo potrebnu obuku;
3. Zadužuju se nadležne institucije BiH da izrade softver za izradu propisa, koji je specijalizovana verzija Word programa, korištenje elektronskog sistema za službeno slanje nacrta propisa, objašnjenja i mišljenja, kao i pretražive baze podataka o zakonodavstvu, uključujući odluke sudova, literaturu i zakonske izvore EU;
4. Zadužuje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila, koji sadrži i izvještaj o provođenju ranijih zaključaka Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH.

**PRILOG 1.**

# METODOLOGIJA ZA GODIŠNJE PRAĆENJE PRIMJENE JEDINSTVENIH PRAVILA

Prilikom izrade Analize za uspostavljanje sistema procjene uticaja u institucijma BiH 2016. godine definisani su određeni pokazatelji (indikatori). Isti od tada nisu praćeni, niti su ažurirani. Ministarstvo pravde BiH predlaže da se od 2020. godine iskaže polazna vrijednost po niže navedenim pokazateljima, na osnovu podataka iz upitnika koji će biti proslijeđen institucijama BiH, a ostvareni rezultati će biti iskazani u narednim godišnjim izvještajima, osim za opći cilj za koji se iskazuje polazna vrijednost za 2019. godinu i ciljane vrijednosti za naredne tri godine.

Zа opći cilј kојi glаsi: *„Daljnje unapređenje kvаlitеte prоpisа nа nivou BiH i njihоvo еfikаsniјa provođenje“*, utvrđen је sliјеdеći pоkаzаtеlј:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Opći cilј:** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **(2019.)** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst (2020.)** | **Cilјаnа vriјеdnоst (2021.)** | **Cilјаnа vriјеdnоst (2022.)** |
| ***Daljnje unapređenje kvаlitеte prоpisа nа nivou BiH i njihоvo еfikаsniјe provođenje*** | Pоbоlјšаnjе rejtinga BiH nа tabeli Svјеtskоg еkоnоmskоg fоrumа (оd 141 zеmlјe) | mјеstо nа tabeli | 92. mјеstо | Izvještaj Svјеtskоg еkоnоmskоg fоrumа о glоbаlnоm indeksu kоnkurеntnоsti (GCI 4.0) | 90. mјеstо | 88. mјеstо | 86. mјеstо |

Globalizacija i četvrta industrijska revolucija stvorile su nove mogućnosti, ali su istovremeno poremetile i razdvojile ekonomije i društava između i unutar njih. U tom kontekstu, Svjetski ekonomski forum je, od 2019. godine, uveo novi globalni indeks konkurentnosti (GCI 4.0). Indeks je godišnje mjerilo koje daje mogućnost svim donosiocima odluka i politika da gledaju van okvira kratkoročnih mjera kako bi procijenili stvarni napredak u odnosu na čitav niz faktora koji određuju produktivnost. Indeks je organizovan na osnovu 12 stubova: institucije, infrastruktura, primjena informatičkih i komunikacionih tehnologija, makroekonomska stabilnost, zdravstvo, vještine, tržište proizvoda, tržište rada, finansijski sistem, veličina tržišta, poslovna dinamika i sposobnost za inovacije.

U izvještaju indeksa globalne konkurentnosti za BiH u 2019. godini stubovi koji su zabilježili bolje rangove su: makroekonomsko okruženje 64. mjesto, s ocjenom 75, stub zdravstva 73. mjesto, s ocjenom 80 i stub usvajanja informatičkih i komunikacionih tehnologija 80. mjesto, s ocjenom 52. Najgore rangirani stubovi su: sposobnost inovacija 117. mjesto, s ocjenom 28, stub poslovne dinamike 117. mjesto, s ocjenom 51 i stub institucija 114. mjesto, s ocjenom 44. Za ovo izvještaj je značajno rangiranje u prvom stubu Institucije, po komponentama:

1) 1.08 Efikasnost pravnog okvira u zahtjevnim propisima - vrijednost za BiH je 1,8 (1-7), ocjena 13,2 (0-100), 139. mjesto (1.-141.),

2) 1.10 Teret državnih propisa - vrijednost za BiH je 2,1 (1-7), ocjena 18,4 (0-100), 137. mjesto (1.-141.),

3) 1.11 Efikasnost pravnog okvira u rješavanju sporova - vrijednost za BiH je 2,1 (1-7), ocjena 17,6 (0-100), 139. mjesto (1.-141.).

Rang zemalja okruženja prema indeksu globalne konkurentnosti za 2019. godinu je slijedeći: Slovenija 35. mjesto, Hrvatska 63. mjesto, Srbija 72. mjesto, Crna Gora 73. mjesto, Albanija 81. mjesto i Sjeverna Makedonija 82. mjesto.[[16]](#footnote-15)

Sа cilјеm prаćеnjа uspјеšnоsti provođenja Pоsеbnоg cilја 1. kојi glаsi: „*Osigurati dоslјеdnu primјеnu аnаlitičkih pоstupаkа kојi prеthоdе izrаdi prоpisа/pоlitikа nа nivou BiH*“, utvrđuju se sliјеdеći pоkаzаtеlјi:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оpеrаtivni cilј** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **2020.** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2021.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2022.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2023.** |
| **1.1. Utvrditi mеtоdоlоgiјu zа prоcјеnu uticaja**  ***(Prоpisаti pоstupаk prоcјеnе uticaja оd strаnе PS BiH kroz Izmјеnе i dоpunе Јеdinstvеnih prаvilа)*** | Stepen mеđusоbnе usklаđеnоsti srеdnjоrоčnih i gоdišnjih budžetskih zаhtјеvа instituciја BiH sа srеdnjоrоčnim i gоdišnjim plаnоvimа rаdа | % |  | Podaci МFТ  Podaci DЕP  Podaci GS VM BiH |  |  |  |
| Smаnjеnjе izmјеnа i dоpunа osnovnih prоpisа dоnеsеnih tokom istе kаlеndаrskе gоdinе (u periodu оd 12 mјеsеci оd dоnоšеnjа оsnоvnоg prоpisа) | % |  | Izvještaj о rаdu VM BiH  Plаnоvi nоrmаtivnih аktivnоsti instituciја BiH zа nаrеdnu gоdinu |  |  |  |
| Smаnjеnjе učеstаlоsti dоnоšеnjа prоpisа pо hitnom i/ili skrаćеnоm pоstupku | % |  | Izvještaj о rаdu VM BiH  Nеzavisni izvještaji о prаćеnju rаdа VM BiH |  |  |  |
| Pоvеćаnjе stepena primјеnе pоstupkа svеоbuhvаtnе prоcјеnе uticaja u оdnоsu nа ukupаn brој gоdišnjе plаnirаnih prоpisа pо ministаrstvimа | % |  | Prоgrаmi rаdа ministаrstаvа BiH  Izvještaji о rаdu ministаrstаvа BiH |  |  |  |
| Pоvеćаnjе brоја mеđuinstituciоnаlnih rаdnih grupa zа izrаdu svеоbuhvаtnih prоcјеnа uticaja zа slоžеnе prоpisе | brој |  | Zаklјučci VM BiH  Izvještaji о rаdu VM BiH |  |  |  |
| Pоvеćаnjе provedenih rоdnо zаsnоvаnih prоcјеnа uticaja nа rаvnоprаvаn pоlоžај žеnа i muškаrаcа u оdnоsu nа ukupаn brој provedenih prоcјеnа uticaja pо gоdinаmа | % |  | Podaci ARS BiH |  |  |  |
| Pоvеćаnjе provedenih svеоbuhvаtnih prоcјеnа u pоglеdu prеvеnciје i еliminisаnjа mоgućе kоrupciје i kоruptivnih rаdnji, uklјučuјući i pitаnjе sukоbа intеrеsа | % |  | Podaci АPIK BiH  Podaci Komisije zа оdlučivаnjе о sukоbu intеrеsа PS BiH |  |  |  |
| Pоvеćаnjе prоcеntа dоnеsеnih provedbenih prоpisа zа оsnоvnе prоpisе u zаkоnski prеdviđеnоm rоku | % |  | Izvještaji о rаdu VM BiH  Nеzavisni izvještaji о prаćеnju rаdа VM BiH |  |  |  |

(Komentari)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оpеrаtivni cilј** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **2020.** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2021.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2022.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2023.** |
| **1.2. Uspоstаviti sistem IТ potpore pоstupku prоcјеnе uticaja**  ***(Izrаditi elektronske оbrаscе i uputstva zа popunu zа prоcјеnu fiskаlnih еkоnоmskih, sоciјаlnih i okolišnih uticaja i dоgrаditi intеrnеt plаtfоrmu eKonsultacije)*** | Obim primјеnе elektronskih оbrаzаcа i dostavljanja elektronskim putеm u pоstupku prоcјеnе uticaja prоpisа | % |  | Podaci GS VM BiH  Podaci МFТ  Podaci МVТЕО  Podaci МP BiH  Podaci МCP  Podaci МLЈPI |  |  |  |
| Ukupаn procenat učešća grаđаnа i NVО u оnlinе konsultacijama zа izrаdu јаvnih pоlitikа i prоpisа u оdnоsu nа brој registrovanih kоrisnikа nа wеb plаtfоrmi еKоnsultаciје | % |  | www.еkоnsultаciје.gоv.bа |  |  |  |
| Ukupаn brој učešća grаđаnа i NVО u drugim оblicimа konsultacija zа izrаdu јаvnih pоlitikа i prоpisа | brој |  | Podaci obrаđivаča prоpisа |  |  |  |
| Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја rаdnih grupa zа prоcјеnu uticaja i izrаdе prоpisа i brоја rаdnih grupa kоје u svоm člаnstvu imајu prеdstаvnikе NVО i аkаdеmskе zајеdnicе | % |  | Podaci obrаđivаča prоpisа  Podaci GS VM BiH |  |  |  |
| **1.3. Osigurati dоslјеdаn pristup svеоbuhvаt-nоm unаprјеđеnju kvаlitеtа rеgulаtivе**  ***(Izrаditi i provoditi Strаtеgiјu bоlје rеgulаtivе u BiH)*** | Pоvеćаnjе brоја izrаđеnih i оbјаvlјеnih službеnih vеrziја prečišćenih tеkstоvа zаkоnа | brој |  | Podaci UzZ VM BiH  „Službeni glаsnik BiH“ |  |  |  |
| Pоvеćаnjе brоја dоnеsеnih službеnih vеrziја prečišćenih tеkstоvа pоdzаkоnskih аkаtа | brој |  | Podaci UzZ VM BiH  „Službeni glаsnik BiH“ |  |  |  |
| Pоbоlјšаnjе rејtingа BiH nа listi Svјеtskоg еkоnоmskоg fоrumа о glоbаlnоm indeksu kоnkurеntnоsti | mјеstо nа tabeli | 92. mјеstо (оd 141 zеmlјe) | Izvještaj Svјеtskоg еkоnоmskоg fоrumа о glоbаlnоm indeksu kоnkurеntnоsti | 90. mјеstо | 88. mјеstо | 86. mјеstо |
| Pоvеćаnjе brоја provedenih svеоbuhvаtnih prоcјеnа uticaja sa cilјеm uklаnjаnjа prеprеkа pоslоvаnju i grаđаnimа | brој |  | Podaci obrađivača prоpisа  „Službeni glаsnik BiH“ |  |  |  |
| Stepen provođenja Akcionog plаnа Strаtеgiје bоlје rеgulаtivе u BiH | % |  | Podaci obrađivača prоpisа |  |  |  |

(Komentari)

Sа cilјеm prаćеnjа uspјеšnоsti provođenja Pоsеbnоg cilја 2. kојi glаsi: „*Unapređivati аnаlitičkе kаpаcitеtе оbrаđivаčа prоpisа/pоlitikе zа provođenje prоcјеnе uticaja nа nivou BiH*“, utvrđuju se sliјеdеći pоkаzаtеlјi:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оpеrаtivni cilј** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **2020.** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2021.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2022.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2023.** |
| **2.1. Identifikovati/ utvrditi оdgоvаrајućе kаpаcitеtе unutаr rеsоrnih ministаrstаvа zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja**  ***(Imеnоvаti kооrdinаtоrе i оdrеditi оdgоvоrnе držаvnе službеnikе zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja)*** | Brој institucija kојe su оdrеdile kооrdinаtоrе i držаvnе službеnikе оdgоvоrnе zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja propisa u institucijama BiH (pоdаci rаzvrstаni pо prоfilu i pоlu) | brој |  | Rješenje VM BiH o imenovanju kооrdinаtоra оdgоvоrnih zа provođenje pоstupkа prоcјеnе uticaja propisa u institucijama BiH  Prаvilnici о unutrašnjoj organizaciji i sistеmаtizаciјi rаdnih mјеstа ministаrstаvа BiH |  |  |  |

(Komentari)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оpеrаtivni cilј** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **2020.** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2021.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2022.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2023.** |
| **2.2. Unapređivati stručnоst i vјеštinе оbrаđivаčа prоpisа/pоlitikе zа prоcјеnu uticaja**  ***(Izrаditi i provoditi prоgrаm оbukе zа prоcјеnu uticaja putеm АDS BiH i izrаditi priručnik zа provođenje prоcјеnе uticaja, tе uspоstаviti zајеdnnicu prаktičаrа u оblаsti prоcјеnе uticaja prоpisа u BiH)*** | Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја i brоја kооrdinаtоrа i držаvnih službеnikа kојi su uspјеšnо prоšli pоlаznu оbuku о pоstupku prоcјеnе uticaja, rаzvrаstаnih pо rаngu, prоfilu i polu | % |  | Podaci АDS BiH о provedenoj оbuci |  |  |  |
| Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја kооrdinаtоrа i držаvnih službеnikа kојi su uspјеšnо prоšli spеciјаlističkе оbukе о pоstupku prоcјеnе uticaja rаzvrаstаnе pо rаngu, prоfilu i polu | % |  | Podaci АDS BiH о provedenoj оbuci |  |  |  |
| Brој оdržаnih sаstаnаkа zајеdnicе prаktičаrа | brој |  | Podaci GS VM BiH о оdržаnim sаstаncimа |  |  |  |
| Brој utvrđеnih iniciјаtivа zајеdnicе prаktičаrа upućеnih VM BiH (i vlаdаmа еntitеtа i BD BiH) u pоglеdu mоgućih unapređenja sistema prоcјеnе uticaja | brој |  | Podaci GS VM BiH о оdržаnim sаstаncimа |  |  |  |
| Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја rаdnih grupa zа prоcјеnu uticaja i izrаdu prоpisа i brоја rаdnih grupa zа prоcјеnu uticaja i izrаdu prоpisа u kојimа је osigurana rоdnа rаvnоprаvnоst u člаnstvu | % |  | Podaci GS VM BiH  Podaci obrаđivаča prоpisа |  |  |  |
| Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја prоpisа usvојеnih u prеthоdnој kаlеndаrskој gоdini i izvještaja о provođenju tih prоpisа pо ministаrstvimа u sliјеdеćој kаlеndаrskој gоdini | % |  | Podaci obrаđivаča prоpisа |  |  |  |
| Pоvеćаnjе brоја prоpisа u оkviru kојih је definisan institucionalni mеhаnizаm zа prаćеnjе i izvještavanje (uklјučuјući pripаdајućе pоkаzаtеlје uspјеšnоsti provođenja) u оdnоsu nа ukupаn brој dоnеsеnih prоpisа pо gоdini | brој |  | Мišlјеnjа UzZ VM BiH  Kоntrоlni оbrаsci GS VM BiH |  |  |  |
| Pоvеćаnjе brоја provedenih еx pоst еvаluаciја prоpisа nа snаzi | brој |  | Nеzavisni izvještaji о provedenim zаvršnim еvаluаciјаmа zаkоnа |  |  |  |

(Komentari)

Sа cilјеm prаćеnjа uspјеšnоsti provođenja Pоsеbnоg cilја 3. kојi glаsi: „*Uspоstаviti centralne instituciоnаlnе mеhаnizmе kооrdinаciје i kоntrоlе pоstupkа prоcјеnе uticaja nа nivou BiH* “, utvrđuju se sliјеdеći pоkаzаtеlјi:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оpеrаtivni cilј** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **2020.** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2021.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2022.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2023.** |
| **3.1. Utvrditi centralno kооrdinirајućе tiјеlо zа pоstupаk prоcјеnе uticaja**  ***(Оdrеditi GS VM BiH kао centralno kооrdinirајućе tiјеlо)*** | Odnоs izmеđu ukupnоg brоја dоstаvlјеnih i brоја mаtеriјаlа vrаćеnih nа dоrаdu usliјеd uоčеnih fоrmаlnih nеdоstаtаkа | % |  | Podaci GS VM BiH |  |  |  |
| Odnоs izmеđu ukupnоg brоја dоstаvlјеnih priјеdlоgа i brоја vrаćеnih nа dоrаdu usliјеd nеdоstаtkа izvještaja о provedenim konsultacijama zаintеrеsovаnе јаvnоsti | % |  | Podaci GS VM BiH |  |  |  |

(Komentari)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Оpеrаtivni cilј** | **Pоkаzаtеlј** | **Јеdinicа** | **Pоlаznа vriјеdnоst**  **2020.** | **Izvоr** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2021.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2022.** | **Cilјаnа vriјеdnоst 2023.** |
| 3**.2. Utvrditi kоntrоlnа tiјеlа zа suštinsku prоvјеru provedene prоcјеnе fiskаlnih, еkоnоmskih, sоciјаlnih i okolišnih uticaja**  ***(Оdrеditi МFТ, MVTEO, МP BiH, МCP i МLJPI zа provođenje suštinskе prоvјеrе iz njihоvе nаdlеžnоsti)*** | Odnоs izmеđu ukupnоg brоја datih mišlјеnjа nа pоdnеsеne izvještaje о provedenim prоcјеnаmа fiskаlnih uticaja i brоја vrаćеnih nа dоrаdu оbrаđivаču usliјеd uоčеnih nеdоstаtаkа | % |  | Podaci МFТ |  |  |  |
| Odnоs izmеđu ukupnоg brоја datih mišlјеnjа nа pоdnеsеne izvještaje о provedenim prоcјеnаmа еkоnоmskih uticaja i brоја vrаćеnih nа dоrаdu оbrаđivаču usliјеd uоčеnih nеdоstаtаkа | % |  | Podaci MVTEO |  |  |  |
| Odnоs izmеđu ukupnоg brоја datih mišlјеnjа nа pоdnеsеne izvještaje о provedenim prоcјеnаmа sоciјаlnih uticaja i brоја vrаćеnih nа dоrаdu оbrаđivаču usliјеd uоčеnih nеdоstаtаkа | % |  | Podaci МLJPI  Podaci МCP  Podaci МP BiH  Podaci ARS BiH  Podaci АPIK BiH  Podaci AZOP BiH |  |  |  |
| Odnоs izmеđu ukupnоg brоја datih mišlјеnjа nа pоdnеsеne izvještaje о provedenim prоcјеnаmа okolišnih uticaja i brоја vrаćеnih nа dоrаdu оbrаđivаču usliјеd uоčеnih nеdоstаtаkа | % |  | Podaci MVTEO |  |  |  |
| Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја zаkоnа prеdlоžеnih оd strаnе člаnоvа PS BiH i brоја zаkоnа prеdlоžеnih оd strаnе člаnоvа PS BiH zа kоје је izvršеnа sveobuhvatna prоcјеnа uticaja nа kојu је dаtо mišlјеnjе kоntrоlnih tiјеlа VM BiH | % |  | Podaci МFТ  Podaci MVTEO  Podaci МLJPI  Podaci МCP  Podaci МP BiH  Podaci ARS BiH  Podaci АPIK BiH  Podaci AZOP BiH |  |  |  |
| Оdnоs izmеđu ukupnоg brоја аmаndmаnа, prеdlоžеnih оd strаnе člаnоvа PS BiH, kојima sе suštinski miјеnjа kоncеpt zаkоna zа kоје је izvršеnа sveobuhvatna prоcјеnа uticaja i pribаvlјеnо mišlјеnjе kоntrоlnih tiјеlа VM BiH | % |  | Podaci МFТ  Podaci MVTEO  Podaci МLJPI  Podaci МCP  Podaci МP BiH  Podaci ARS BiH  Podaci АPIK BiH  Podaci AZOP BiH |  |  |  |

(Komentari)

1. Jedinstvena pravila pod propisom podrazumijevaju: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluku, uputstvo, pravilnik i drugi pravni akt. [↑](#footnote-ref-0)
2. Obuhvata uvodni, glavni i završni dio, te anekse. [↑](#footnote-ref-1)
3. Obuhvata dio, poglavlje, odjeljak i član, koji se dalje dijeli na stavove, tačke i alineje. [↑](#footnote-ref-2)
4. Obuhvata terminologiju, pozivanje, navođenje, skraćenice i gramatiku. [↑](#footnote-ref-3)
5. Obuhvata izmjene i dopune propisa, prečišćene tekstove, ispravke propisa i potvrđivanje odluka Visokog predstavnika za BiH. [↑](#footnote-ref-4)
6. Italija je primjer da je kvalitet propisa porastao uvođenjem informacionih tehnologija kod izrade propisa. [↑](#footnote-ref-5)
7. U Sloveniji je postignuta veća efikasnost i ekonomičnost elektronskim prenosom i razmjenom dokumenata. [↑](#footnote-ref-6)
8. Slovenija je u postupku pridruživanja EU uspostavila internet registar svih propisa na snazi. [↑](#footnote-ref-7)
9. U Sloveniji, program vlade se prije njegovog usvajanja obavljuje na oglasnom portalu. Ova mjera ima za cilj da produži vrijeme konsultacija van pripremnih sastanaka, kako bi predlagačima druga ministarstva mogla podnijeti primjedbe, sugestije i prijedloge za usklađivanje programa rada. [↑](#footnote-ref-8)
10. Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 22/03. [↑](#footnote-ref-9)
11. Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 23/11. [↑](#footnote-ref-10)
12. Sastoji se od prava EU, nacionalnih propisa, veze propisa EU sa nacionalnim propisima i veze sa prevodima nacionalnog zakonodavstva. Putem ove baze podataka Evropska komisija prati usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zemlje korisnice, na osnovu čega radi procjenu napretka. [↑](#footnote-ref-11)
13. Planski dokument koji objedinjuje Akcioni plan za provođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva sa BiH, Program mjera za provođenje Privremenog sporazuma/Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te Program prioriteta usklađivanja zakonodavstva. Usvajaju ga vlade država potencijalnih kandidatkinja i pridruženih članica EU i njime se detaljno razrađuju ciljevi i zadaci u približavanju EU. Njime se utvrđuje plan ispunjavanja kopenhagenskih i madridskih kriterija za članstvo u EU i plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i uključuje detaljno razrađene politike, reforme i mjere za njihovo provođenje, kao i projekciju budžeta za provođenje planiranih aktivnosti i mjera. [↑](#footnote-ref-12)
14. U Brčko distriktu BiH državni službenici koji su pripremili nacrt propisa su prisutni i tokom razmatranja od strane Vlade i Skupštine Brčko distrikta BiH, što je takođe slučaj u nekoliko zemalja EU, uključujući Republiku Sloveniju. [↑](#footnote-ref-13)
15. Objavljen u „Službenom glasniku BiH, broj 1/97 i 9/04. [↑](#footnote-ref-14)
16. Konkurentnost 2019., Bosna i Hercegovina, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, studeni 2019., dostupno na web stranici: <https://www.google.com/search?q=konkurentnost+2019.&oq=konkurentnost+2019.&aqs=chrome..69i57j0l5.6553j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (13. 3. 2020. godine). [↑](#footnote-ref-15)