

**Za zvaničnu upotrebu**

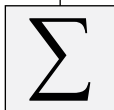
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1

17-maj-2001



**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,  
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE PHARE PROGRAMA  
EVROPSKE UNIJE**

**Or. Eng.**

CCNM/SIGMA/PUMA(2001)1  
Za zvaničnu upotrebu

**POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA**

**SIGMA RAD: BR. 31**

Gospodin Bob Bonvit, šef SIGMA programa za države kandidate:  
tel. 33 1 45 24 13 10; fax. 33 1 45 24 13 00; email. bob.bonwitt@oecd.org

**Or. Eng.**

**JT00107877**

## SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge države, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

**Novе države članice EU** (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

**Države kandidati za članstvo u EU** (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

**Države Zapadnog Balkana** – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo<sup>1</sup>)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa državama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti se i dalje fokusiraju na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

<sup>1</sup> Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

## PREDGOVOR

Zemlje srednje i istočne Evrope su izmenile i još uvek menjaju svoje pravne okvire u skladu sa preduslovima Zapadne tržišne ekonomije i pravnim sistemom EU, *acquis communautaire*. Pošto je harmonizacija nacionalnih pravnih okvira prema EU standardima jedno od merila za članstvo u EU, većina država kandidata izradila je nacрте i usvojila novo zakonodavstvo pod jako velikim vremenskim pritiskom. Rešenja koja nisu optimalna, nepredvidivi troškovi sprovođenja i neželjeni propratni efekti su bili neizbežni. U velikom broju slučajeva novo zakonodavstvo se pokazalo nemogućim za sprovođenje. Ovo iskustvo pokrenulo je interesovanje za procenu uticaja u državama kandidatima, kao i u ostalim zemljama u tranziciji.

Države članice EU uvele su procenu uticaja prilikom izmena zakonske regulative pre dve decenije, utemeljenu na iskustvu da novo zakonodavstvo može da ima značajan i nekada nepredviđen uticaj, ne samo na budžet, nego i na različite delove ekonomije i društva u celini. Danas među državama članicama EU postoji saglasnost da treba sprovesti neku vrstu procene uticaja pre uvođenja zakonskih izmena.

Iako sveobuhvatnost određene procene uticaja zavisi od mnoštva faktora, npr. važnosti pitanja javne politike ili obaveza vlade u vezi sa datim pitanjem, njen osnovni cilj je poboljšanje kvaliteta procesa donošenja odluka vlade. Stvaranje ili poboljšanje administrativnog kapaciteta u sprovođenju procene uticaja je neophodno za oboje kako bi se vladi pružile informacije neophodne za donošenje dobro potkrepljenih odluka o opcijama javne politike i poboljšanju kvaliteta novog zakonodavstva. Primena čak i samo osnovnih principa procene uticaja jako često dovodi do izbegavanja automatskih dopuna ili ponovne izrade nacрта.

Ova publikacija se bavi procenom uticaja u širem smislu, koji uključuje analizu javne politike (procena uticaja za izbor sredstva), procenu sredstva javne politike tokom faze izrade nacрта i ocenu postojećih zakona ili programa. Poseban akcenat je stavljen na procenu uticaja tokom izrade nacрта.

Sadržaj ove publikacije je u velikoj meri utemeljen u značajnom radu Službe za javno upravljanje OECD (PUMA) i velikog broja država članica EU i OECD u ovoj oblasti. Na primer, prvo poglavlje nalazi svoje osnove u smernicama koje je *Verwaltungshochschule Speyer* pripremio za potrebe nemačkog Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva unutrašnjih poslova pokrajine Baden-Virtemberg. Takođe, publikacija nalazi polazište u prethodnim Sigminim radovima u oblasti izrade zakonskih nacрта i procene uticaja.

Ciljna grupa ove publikacije su, uglavnom, ministarstva u zemljama srednje i istočne Evrope, ali bi ona mogla da postane korisna i ostalim zemljama u tranziciji koje su u procesu unapređenja svojih pravnih okvira.

Nekoliko autora je doprinelo ovoj publikaciji. Autori su nabrojani abecednim redom: Mihal Ben-Gera, Brian Fin, Anke Frajbert, Sajmon Džejms and Alan Mejhju.

Za dalje informacije, molimo Vas obratite se Anke Frajbert, glavnom administratoru u Sigmi na dole naznačenoj adresi.

Sve publikacije Sigme su dostupne na Sigminoj internet prezentaciji ili na adresu naznačenoj ispod.

Za objavljivanje ovog rada je odgovoran generalni sekretar OECD.

**SIGMA-OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax: (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## SAŽETAK

Pod pritiskom da usklade svoje regulatorne sisteme sa *acquis communautaire* dok se suočavaju sa mnogim drugim problemima, vlade SIE rizikuju da donesu zakone i podzakonska akta koji ne predstavljaju optimalna rešenja.

Ovo može da znači da pravne norme:

- ne mogu biti sprovedene zato što institucionalni kapaciteti nisu dorasli zadatku, ili nisu dostupna dovoljna budžetska sredstva;
- nameću nepotrebne troškove društvu ili ekonomiji i tako dovode do gubitka konkurentnosti;
- ne mogu da budu predmet sudskog spora zbog kvaliteta izrade propisa ili kapaciteta pravosudnog sistema;
- otvaraju mogućnosti za zloupotrebu i korupciju;
- uvode pristrasnost u prilog određenim akterima;
- ili jednostavno ne postižu svoje ciljeve.

Kako se ove opasnosti mogu izbeći? U mnogim državama Evropske unije poboljšane su sposobnosti javne politike u cilju smanjenja rizika. Jedan od preduzetih koraka bio je uvođenje procene uticaja i njeno ugrađivanje u institucionalni okvir gde se kreiraju javne politike i prave nacrti zakona i podzakonskih akata. Trenutno se u Evropskoj komisiji uvodi novi sistem koji bi trebalo da pojednostavi to regulatorno okruženje u Uniji.

Procena uticaja je osmišljena da bi se poboljšao kvalitet informacija dostupnih donosiocima odluka. Jasno, više od samo „profesionalnih” informacija utiče na političke odluke. Međutim, važno je da političari u potpunosti razumeju posledice svojih odluka, npr. troškove, koristi i dejstva preraspodele. U tome je doprinos procene uticaja.

Obično su odluke koje se donose u „ciklusu javne politike”:

- prepoznavanje najboljeg načina ophođenja prema problemu (izbor prikladnog sredstva javne politike);
- izrada određenog sredstva;
- evaluacija učinka datog sredstva.

U svakoj fazi ciklusa javne politike procena uticaja pruža informacije koje pomažu donošenju boljih odluka.

Trošak nekog lošeg zakona po ekonomiju i budžet obično je daleko veći od troška nekoliko obučениh radnika koji bi sproveli podesnu procenu novih zakonskih projekata. Ova publikacija je priručnik za tehničko osoblje za izradu procenu uticaja. Ali, ukoliko ministri ne podrže njihov rad, tehnike neće poboljšati situaciju.

**Hitna poruka ovog rada je da ministri treba da osiguraju korišćenje procene uticaja tako što će ih uvrstiti u vladine postupke odlučivanja, obezbeđujući sredstva i zahtevajući kvalitetne informacije od svojih zaposlenih pre nego što donesu odluku.**

Publikacija se sastoji od četiri poglavlja, aneksa i bibliografije.

Prvo poglavlje nudi uopšteni pregled procene uticaja u različitim fazama izrade sredstava javne politike. Ono predstavlja razloge, ciljeve i glavna pitanja koja treba razmotriti da bi se dobila celovita predstava o mogućim uticajima datog sredstva javne politike. Ono obuhvata „deset najboljih praksi” koje je prepoznala

OECD i kontrolnu listu kvaliteta propisa koja je uvrštena u Preporuku o poboljšanju kvaliteta vladinih propisa, usvojenu od Saveta OECD 1995. godine.

Drugo poglavlje se odnosi konkretno na procenu budžetskih i sveukupnih ekonomskih uticaja, pošto su oni, očigledno, od izuzetnog značaja za države srednje i istočne Evrope. Pored metodologije, ono nudi i neke informacije o tehnikama koje se koriste.

Treće poglavlje razmatra konsultovanje kao sredstvo kojim se olakšava i poboljšava procena uticaja. Nije predviđeno da se konsultovanje celovito razmotri, npr. kao sredstvo povećanja transparentnosti ili prihvatanja.

Na kraju, četvrto poglavlje je posvećeno upotrebi procene uticaja u samom procesu pristupanja. Pošto je pristupanje Evropskoj uniji glavna tema u državama srednje i istočne Evrope, činilo se prikladnim da se naznači kako bi procena uticaja mogla da unapredi ovaj proces i kako bi ona mogla da se koristi nakon što jedna država postane članica EU.

Aneks sadrži primer smernica za procenu uticaja, preuzetih iz Opštih pravila rada Vlade nemačke pokrajine Falc. Bibliografija sadrži korišćenu literaturu, korisne priručnike i neke relevantne internet adrese.

## SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	228
PREDGOVOR.....	229
SAŽETAK.....	230
<b>1. POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA.....</b>	<b>234</b>
1.1. Uvod.....	234
1.2. Zašto praviti procenu uticaja.....	235
1.3. Šta je procena uticaja.....	236
1.4. Kako sprovesti procenu uticaja.....	236
1.5. Kako osigurati procenu uticaja.....	237
1.6. Kako koristiti procenu uticaja u ciklusu javne politike.....	237
1.6.1. Procena uticaja nacрта sredstva.....	237
1.6.2. Procena uticaja namenjena odabiru sredstva javne politike.....	242
1.6.3. Procena uticaja za evaluaciju postojećeg pravnog sredstva.....	243
1.7. Najbolje prakse u OECD.....	244
<b>2. PROCENA BUDŽETSKOG I EKONOMSKOG UTICAJA  </b>	
<b>VLADINIH JAVNIH POLITIKA.....</b>	<b>246</b>
2.1. Vrste troškova.....	246
2.1.1. Direktni troškovi koje snosi vlada.....	246
2.1.2. Troškovi pridržavanja za poslovni sektor i građane.....	248
2.1.3. Indirektni uticaji na ekonomiju u celini.....	248
2.2. Sprovođenje objektivne procene uticaja.....	249
2.3. Diskontovanje (Razmatranja neto sadašnje vrednosti).....	250
2.4. Mora li se sve kvantifikovati.....	250
2.4.1. Analiza troškova i koristi.....	251
2.4.2. Analiza troškovne efikasnosti.....	251
2.5. Kvantifikacija troškova.....	252
2.6. Bitni faktori pored numeričkog proračuna.....	252
2.7. Zaključak.....	253
<b>3. KONSULTOVANJE U PROCENI UTICAJA.....</b>	<b>254</b>
3.1. Zašto sprovesti konsultacije.....	254
3.2. Kada sprovesti konsultacije.....	255
3.3. Kako sprovesti konsultacije.....	255
3.4. Koji vidovi konsultovanja su mogući.....	257
3.5. Koga konsultovati.....	258
<b>4. POSEBNA PRIMENA PROCENE UTICAJA NA PROCES EVROPSKIH</b>	
<b>INTEGRACIJA I NA PROCES PREGOVARANJA O PRISTUPANJU.....</b>	<b>259</b>
4.1. Uvod.....	259
4.2. Primenljivost procene uticaja pristupanja EU.....	260
4.3. Kako procena uticaja može da doprinese delotvornom procesu pristupanja EU.....	260
4.3.1. Troškovno efikasno usvajanje i primena <i>acquis communautaire</i> .....	261
4.3.2. Izgradnja institucija.....	261
4.3.3. Pripreme za pregovore i izmena pozicija tokom pregovora.....	262

4.3.4. Komunikacije u vezi sa evropskim integracijama.....	263
4.3.5. Delotvorno članstvo .....	264
4.4. Procena uticaja: postavljanje prioriteta.....	264
<b>5. KORIŠĆENA LITERATURA, KORISNE SMERNICE, INTERNET PREZENTACIJE I DIREKTNE INTERNET ADRESE .....</b>	<b>266</b>
1. Korišćena literatura .....	266
2. Korisne publikacije i priručnici dobre prakse .....	266
<b>6. PROCENA UTICAJA ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA .....</b>	<b>267</b>
Čl. XX: Procena uticaja zakona i podzakonskih akata.....	267
Čl. XXX .....	267
<b>7. ANEKS .....</b>	<b>268</b>
Smernice za procenu uticaja zakona i podzakonskih akata.....	268
1. Prethodna procena uticaja .....	268
2. Procena uticaja tokom izrade nacрта .....	268
3. Retrospektivna procena uticaja .....	269
4. Primena procene uticaja .....	269

## 1. POBOLJŠANJE SREDSTAVA JAVNE POLITIKE KROZ PROCENU UTICAJA

### 1.1. Uvod

Države srednje i istočne Evrope prošle su, i još uvek prolaze, kroz korenite promene svojih postojećih struktura, sistema i pravnih okvira. Koji god zadatak da je u pitanju, bilo da je to prilagođavanje tržišnoj ekonomiji, osavremenjivanje zdravstvenog i sistema socijalne zaštite ili pripremanje za proširenje EU, vlade i njihove uprave moraju dalje da razvijaju svoje kapacitete javne politike i pokušaju da osiguraju da zakoni i programi zadovolje potrebe društva i da se kreiraju i sprovode delotvorno i efikasno.

U razvijanju svojih kapaciteta javne politike, države srednje i istočne Evrope suočene su sa izazovom da su i dalje potrebna poboljšanja u svim fazama ciklusa javne politike: definisanje ciljeva javne politike; razvijanje opcija javne politike; razrađivanje sredstava javne politike; sprovođenje i evaluacija. Procena uticaja je važno oruđe za poboljšanje kapaciteta javne politike i, na taj način, unapređenja kvaliteta političkog odlučivanja i sredstava javne politike.

Postoje tri faze u ciklusu javne politike u kojima je procena uticaja naročito korisna:

- U fazi razvoja javne politike. Od momenta kada se donese politička odluka o postizanju određenih ciljeva i svrhe, analiza uticaja se koristi kako bi se razvile opcije javne politike i izabralo najpodesnije sredstvo javne politike u postizanju prethodno dogovorenog cilja.
- U fazi razvoja sredstva. Od trenutka kada se izabere sredstvo, procena uticaja se koristi u toku izrade sredstva, da bi se postiglo da je ono dobro osmišljeno i da će doprineti ispunjenju zadatih ciljeva na efikasan i u pogledu troškova efektivan način.
- U fazi evaluacije (*ex post* evaluacija). Kada se sredstvo sprovodi već određeno vreme, procena uticaja se koristi da bi se utvrdio stvarni uticaj, da bi se procenilo do kog stepena je cilj ispunjen i da bi se po potrebi predložile dopune/ispravke, ukoliko je potrebno.

Težište ovog poglavlja je na analizi uticaja u fazi razvijanja sredstava iako se donekle razmatraju i razvijanje opcija javne politike i *ex post* evaluacija.

Sredstva javne politike definišu se kao mehanizmi kojima se podstiču željene promene. U osnovi postoje tri tipa sredstava javne politike:

- regulatorna sredstva: što obuhvata pravila, zabrane, dozvole, itd.;
- finansijska sredstva: što obuhvata subvencije, poreze i poreske olakšice, naplate korisniku, određene vrste budžetskih troškova;
- informativna sredstva: u koja spadaju reklamne kampanje, informativni priručnici, ili korišćenje interneta.

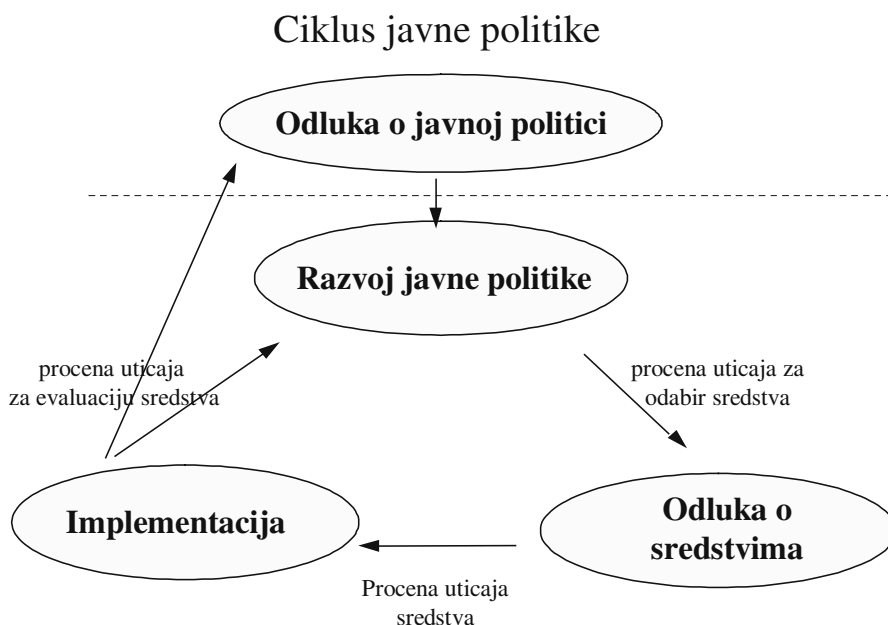
Budući da u državama srednje i istočne Evrope preovlađuje kontinentalni evropski model uprave, sva sredstva javne politike, čak i informativna, zahtevaju pravnu osnovu poput zakona ili podzakonskih akata da bi se sprovela. Iz tog razloga, centar pažnje u ovom radu je na proceni uticaja u kontekstu pravnih sredstava.

Samoregulisanje od strane tržišta, na koje se ponekad gleda kao na nepravno sredstvo, još uvek nije veoma uobičajeno sredstvo javne politike u državama srednje i istočne Evrope. Uz to, s obzirom na pravnu tradiciju, samoregulisanje od strane tržišta može, u svakom slučaju, iziskivati sprovođenje zakonskih sredstava (npr. normalno bi propis bio neophodan da bi se potrošači informisali o sadržaju ili poreklu prehrambenih proizvoda i na taj način imali mogućnost izbora koji je bolje potkrepljen informacijama).



Takođe treba naglasiti da u onim slučajevima gde se javna politika sprovodi bez nekog određenog pravnog sredstva, sredstvo javne politike se može i treba procenjivati na isti način. Na primer, iako se ova publikacija odnosi samo u veoma ograničenoj meri na procenu uticaja u oblasti investicionih programa, kao što su industrijski parkovi, autoputevi, brane, itd., postupci, metodi i tehnike koje se ovde opisuju mogu i treba da budu primenjeni na takve programe.

Kao što je prethodno naznačeno, procena uticaja treba da prati ciklus javne politike. Šematski prikaz ciklusa javne politike predstavljen je ispod. Duž strelica koje spajaju faze javne politike prikazane su vrste procene uticaja koje treba sprovesti u sklopu te faze.



## 1.2. Zašto praviti procenu uticaja

Procena uticaja je sredstvo unapređivanja informacija na osnovu kojih se donose odluke u svakoj fazi ciklusa javne politike, čime se zauzvrat omogućava kvalitetnije polazište pri donošenju odluka na političkom nivou.

Pošto procena uticaja obezbeđuje informacije o mogućim posledicama novih sredstava javne politike ili stvarnim posledicama postojećih sredstava, ona time doprinosi reformi i modernizaciji države. Ona je, takođe, korisno sredstvo za regulatorno upravljanje, tj. upravljanje pravnim okvirom neke države. Cilj procene uticaja je dvostruk:

- da poboljša sama sredstva javne politike; i
- da smanji broj zakonskih sredstava izbegavanjem nepotrebnog zakonodavstva.

Dobra procena uticaja treba da pomogne da se donese manje propisa koji su pritom jasniji i prihvatljiviji.

Sprovođenje procene uticaja je jedino korisno ukoliko ima stvarnog uticaja na odluke koje treba doneti. Procena uticaja je pomoć u donošenju odluke, ali ne i njegova zamena. Ona ne zamenjuje političke odluke, niti političku odgovornost ministra ili saveta ministara. Rezultate procene uticaja treba ozbiljno razmotriti kada se donose političke odluke. Međutim, ima i drugih bitnih faktora koji utiču na političke odluke, koji u nekim slučajevima vladi mogu biti od većeg značaja nego rezultati procene uticaja. Neki od ovih faktora su predizborna obećanja, koalicioni dogovori, pristrasnost prema delu biračkog tela, subjektivno rasuđivanje političara i razni spoljni pritisci, kao i pritisci unutar vlade. Ipak, odgovornost je državnih službenika da sprovedu dobru procenu i da rezultate predstave ministrima što objektivnije moguće, pritom znajući da je konačna odluka na ministrima.

### 1.3. Šta je procena uticaja

Procena uticaja je analitički pristup zasnovan na informacijama o proceni mogućih troškova, posledica, i sporednih dejstava planiranih sredstava javne politike (zakoni, podzakonski akti, itd.). Takođe se može koristiti da se procene stvarni troškovi i posledice sredstava javne politike nakon što su ona sprovedena. U svakom slučaju, rezultati se koriste da se popravi kvalitet odluka i sredstava javne politike, kao što su zakoni, podzakonski akti, investicioni programi i javna ulaganja. U suštini, to je način da se postigne da vlada napravi izbor potkrepljen dobrim informacijama: izbor o sredstvima javne politike, o izradi posebnog sredstva ili o potrebi da se promeni ili obustavi korišćenje postojećeg sredstva.

Uvek treba sprovesti neku vrstu procene uticaja ukoliko se od predviđene promene u javnoj politici očekuje da prouzrokuje značajne promene i/ili troškove, npr. novi poreski zakoni, zakon o radu, zakoni iz oblasti socijalnog osiguranja ili propisi o subvencijama. Da bi dala korisne rezultate, važno je da procena uticaja razmotri mogući razvoj događaja u budućnosti i da proceni uticaj pod različitim pretpostavkama, npr. različiti scenariji u vezi sa ekonomskim dešavanjima, integracijom u EU, itd.

Procena uticaja nudi:

- uporedne informacije o predvidivim posledicama različitih alternativa javne politike koje stoje na raspolaganju za rešavanje određenog problema ili ispunjavanje nekog cilja javne politike;
- tokom izrade nacrtu sredstva, informacije o pitanjima poput pridržavanja, mogućnosti implementacije, specifičnih opterećenja i/ili prednosti za određene grupe društva;
- za postojeće sredstvo, informacije o meri u kojoj je ono ispunilo predviđene ciljeve i o meri u kojoj ga je uprava sprovela, a javnost prihvatila.

Kao što je već istaknuto, procena uticaja može i, ukoliko je moguće, treba da se primenjuje nekoliko puta tokom ciklusa javne politike da bi se dugoročno unapredio kvalitet sredstava javne politike, tj. zakona, podzakonskih akata i investicionih programa. U zavisnosti od trenutka u ciklusu javne politike kada se vrši određena procena uticaja, tj. kao sredstvo za prognoziranje ili evaluaciju, može se menjati i značaj određenih tehnika koje se koriste za procenu.

### 1.4. Kako sprovesti procenu uticaja

Vreme i sredstva koja treba uložiti u procenu uticaja treba da zavise od važnosti sredstva javne politike. Što je sredstvo javne politike važnije i što se više uticaja može očekivati da će imati, utoliko procena uticaja treba da bude kvalitetnija. Temeljna procena uticaja se ne sprovodi ni lako ni brzo. U stvari, ona zahteva profesionalnu stručnost, vreme i resurse. Procenu uticaja za manje bitno sredstvo javne politike mogu napraviti državni službenici, čak i ako nisu posebno obučeni za kvantitativne i kvalitativne tehnike procenjivanja.

Neku ograničenu procenu uticaja treba sprovesti za sve planirane odluke o javnoj politici. U većini slučajeva, procene uticaja ne moraju biti velikih razmera ili zahtevati temeljno istraživanje ili veliku količinu statističkih podataka. Načini da se napravi skromna procena uticaja sa, uglavnom, značajnim rezultatima su:

- međuministarski sastanci da bi se razmotrile potencijalne posledice;
- konsultacije sa svim zainteresovanim stranama;
- evaluacija već napravljenih istraživanja;
- testiranje pravnog sredstva primenjujući ga na nekoliko stvarnih slučajeva;
- stručni pregled potencijalnih posledica, poput mogućih faktora troškova, kada ovi troškovi mogu da se povećaju i kakva moguća neželjena dejstva mogu da nastanu;
- ograničena analiza troškova i koristi i/ili analiza troškovne efikasnosti (*cost-efficiency*).

Treba napraviti detaljnu procenu uticaja za važne nove javne politike/ sredstva javne politike/ zakonodavstvo. Na primer, izgradnja novog aerodroma ili sprovođenje temeljne reforme poreskog sistema ili sistema

socijalne zaštite treba da se dogodi tek nakon što je urađena detaljna procena uticaja. Ova procena može da obuhvati, uz normalnu procenu uticaja, na primer i sledeće:

Osim konsultacija, koje uvek treba održati, tipični metodi i tehnike sprovođenja procene uticaja nacrtu nekog sredstva su:

- analiza troškova i koristi;
- analiza troškovne efikasnosti;
- tehnički savet od strane nekog van uprave;
- simulacije;
- testiranje sredstva njegovom primenom na stvarne slučajeve na pilot osnovi.

Dugoročna dejstva ovakvih reformi su obično veoma vredna investiranja u temeljnu procenu uticaja.

Procena uticaja se obično izjednačava sa analizama troškova i koristi i troškovne efikasnosti. Svakako, ove analize čine važnu, ako ne i najvažniju komponentu svih procena uticaja. Detalji o izradi takvih analiza nalaze se u drugom poglavlju ovog rada. Čak i ako se ne može sprovesti potpuna analiza troškova i koristi, zbog nedostatka podataka ili kapaciteta, neophodno je pokušati da se procene svi troškovi (budžetski, ekonomski, društveni, i iz oblasti životne sredine) koji mogu nastati i da se odrede i nabroje sve koristi koje se mogu očekivati. Za manja sredstva može se postići prilično pouzdana procena troškova i koristi kroz međuministarske sastanke i konsultacije sa spoljnim ekspertima i grupama.

### **1.5. Kako osigurati procenu uticaja**

Procena uticaja nacrtu sredstava javne politike obavezna je u svim državama članicama EU već neko vreme. Ovaj zahtev je obično naveden u opštim pravilima rada vlade. Ova pravila rada mogu da sadrže listu sa pitanjima i/ili smernicama o tome kako napraviti procenu uticaja. Obično je u ovakvim pravilima predviđeno da predlog za odlučivanje neće biti predat savetu ministara ukoliko se uz njega ne priloži dokument kojim se pokazuje potreba za tom odlukom i dokumentuju rezultati procene uticaja. Činjenica da ovaj zahtev postoji u državama članicama EU ne mora neminovno znači da se on uvek ispunjava na veoma profesionalan i temeljan način. Međutim, tokom godina vrednost procene uticaja za poboljšanje pravnog okvira postajala je sve priznatija, a donosioci političkih odluka i parlamenti su zauzvrat sve više insistirali na proceni uticaja kao osnovi za odlučivanje o javnoj politici koje je utemeljeno na dobroj informisanosti.

### **1.6. Kako koristiti procenu uticaja u ciklusu javne politike**

Ovaj deo detaljnije opisuje kako bi procena uticaja trebalo da se sprovodi u svakoj fazi ciklusa javne politike. Pošto je težište ovog poglavlja na drugoj fazi – proceni uticaja nacrtu sredstva – raspravlja se najpre o tome, i to kroz više detalja. Međutim, veliki deo onoga o čemu se govori u ovoj fazi može se, takođe, primeniti i na ostale dve faze.

#### **1.6.1. Procena uticaja nacrtu sredstva**

Prilikom izrade nacrtu zakonskog sredstva, procena uticaja se koristi u cilju postizanja maksimalne efikasnosti i efektivnosti sredstva kako bi se osiguralo da će ono u najvećoj mogućoj meri postići željene ciljeve po najmanjoj ceni i sa najmanjim brojem neželjenih negativnih posledica. Procena se obavlja tako što se testira nacrt (ili njegovi delovi) prema nekoliko unapred definisanih kriterijuma procene kao što su izvodljivost, troškovi, mogućnost implementacije, jasnoća i očekivano pridržavanje.

Očekivani rezultati procene uticaja na ovom nivou biće informacije o:

- budžetskim, socijalnim, ekonomskim, kao i troškovima i koristima za životnu sredinu;
- mogućim problemima oko primene, prihvatanja i pridržavanja;

- raspodeli troškova i koristi u okviru stanovništva i podgrupa;
- mogućim manama, kontradiktornostima, nedostatku jasnoće i prazninama u nacrtu; i
- neželjenim sporednim dejstvima.

Rezultati takve procene uticaja pružaju osnovu za uvođenje izmena koje mogu da smanje troškove, povećaju koristi i umanje neželjene i neočekivane posledice sredstva.

Da bi se dobili ovi rezultati, procena uticaja treba da bude podeljena u tri posebna koraka:

- priprema;
- analiza;
- procena rezultata analize.

Samo temeljna priprema će omogućiti organu sa glavnom nadležnošću za predmet procene da sprovede efikasnu analizu i da prilikom procene rezultata analize prikaže izvodljive preporuke za izmene. Da bi se pojasnili poslovi koji će morati da se obave tokom ove tri faze procene uticaja, u nastavku se ukazuje na neke od njih:

#### *Priprema*

Priprema procene mora započeti određivanjem konkretnih ciljeva i očekivanih rezultata procene. Očekivani rezultati mogu biti informacije o troškovima, mogućnostima implementacije ili primene. Očekivani rezultati se onda moraju raščlaniti i definisati kao detaljni kriterijumi za procenu (videti u nastavku, kraj 1.5.1), prema kojima će se praviti procena.

Nakon što se donese odluka o kriterijumima i obimu procene, moraju se odrediti metodi i tehnike koji će se koristiti u proceni.

Na kraju, da bi se na sredstvo primenili odabrani metodi i tehnike, neophodna je dalja priprema. Moraju se skicirati različita moguća buduća dešavanja u oblasti javne politike (scenariji), da bi se procenio predlog sredstva pod različitim mogućim uslovima.

Za neke analize troškova i koristi ili analize troškovne efikasnosti, mora se prikupiti bitna statistika o postojećem stanju u oblasti javne politike. Za potrebe simulacije se moraju izraditi teoretski slučajevi, događaji i scenariji na kojima se može testirati nacrt zakona. Za test sa stvarnim slučajevima, moraće se izabrati slučajevi ili region gde se nacrt može primeniti na pilot osnovi, paralelno sa postojećim zakonodavstvom.

Troškovi različitih metoda i tehnika značajno se razlikuju. Da bi se testiralo sredstvo primenom na stvarne slučajeve na pilot-osnovi, potrebni su vreme i značajna količina resursa. Priprema slučajeva, događaja, i scenarija za obimnu simulaciju može biti skupa, naročito ako treba da ih pripreme spoljni stručnjaci. Trošak i napor testiranja sredstva meriće se u odnosu na značaj i moguće poboljšanje sredstva.

#### *Analiza*

Tek nakon temeljne pripreme bi trebalo primeniti različite metode i tehnike, pošto oni tek tada mogu da daju najbolje moguće rezultate. Ukoliko se odluči za sprovođenje detaljne procene uticaja, obično je u analizu sredstva neophodno uključiti i spoljnu stručnu pomoć.

Detaljne informacije o sprovođenju analize troškova i koristi, analize troškovne efikasnosti i konsultacije kao metoda za analizu date su u drugom i trećem poglavlju. Pilot-testovi i simulacije treba da, ukoliko je moguće, uvek uključe one na koje se sredstvo najviše odnosi. Ovo podrazumeva one državne službanike koji će morati da upravljaju sredstvom ili da ga sprovedu, kao i građane i preduzeća koji mogu imati koristi od sredstva, ili biti ograničeni njime. Ovi ljudi su obično osetljivi na moguće probleme oko nacrtu, naročito one koji se tiču mogućnosti implementacije (npr. jasno razumevanje zadataka i odgovornosti i pitanja primene) i troškova (npr. neophodne dodatne investicije, posebna administrativna opterećenja za preduzeća). Podaci koje oni mogu da pruže su, stoga, neprocenjivi za kvalitet procene.

*Procena rezultata analize*

Rezultati analize moraju se sistematično dokumentovati i oceniti. Izveštaj o proceni i preporuke su rezultati ove faze. Preporuka procene uticaja nacrt sredstva može da bude:

- da se zadrži nacrt sredstva u obliku u kome je predložen;
- da se u nacrt unesu konkretne izmene ili dopune pre dostavljanja ministru;
- da se povuče nacrt ili zatraži potpuno drugačiji pristup.

Kada se u nacrt unesu neke moguće izmene ili dopune, onda se on može predati ministru resornog ministarstva za odobrenje. Izveštaj o proceni uticaja i preporuke treba predati zajedno sa samim nacrtom. Ukoliko se određene preporuke ne prihvate, ovo treba naznačiti i obrazložiti.

Nakon odobrenja ministra, koji može da predloži dodatne izmene, nacrt, sa izveštajem i preporukama, može da se dostavi savetu ministara radi odlučivanja.

*Kriterijumi procene*

Kao što je već istaknuto, postoji nekoliko drugih važnih pitanja pored troškova koja takođe treba razmotriti prilikom izrade procene uticaja.

Pitanja koja uvek treba uključiti u spisak kriterijuma prema kojima se procenjuje nacrt sredstva nabrojana su i ukratko opisana u nastavku. Konkretni aspekt troškova je takođe uključen (za detaljniji opis pogledati poglavlje 2).

Ovi kriterijumi su naročito značajni kada se procenjuje nacrt zakonskog sredstva; stoga su nabrojani u ovom delu. Međutim, oni predstavljaju i korisne kriterijume za ostale vidove procene uticaja, kao i za procenjivanje investicionih programa ili drugih vladinih odluka.

U zavisnosti od vremena i dostupnih resursa, nacrt treba procenjivati prema sledećim kriterijumima na manje-više temeljan način:

*Ispunjenje cilja*

Ovaj kriterijum je uobičen da proceni da li nacrt sredstva ispunjava ili ne ispunjava postavljeni cilj u najvećoj mogućoj meri. Za analizu neophodno je istražiti sledeća pitanja:

- Da li postoji mogućnost pojave kontraproduktivnih sporednih efekata?
- Da li moguće/jednostavno izbegavati pridržavanje?
- Da li je moguća zloupotreba sredstva?
- Da li su kratkoročni troškovi opravdani dugoročnim koristima (npr. preventivnim zdravstvenim merama ili merama iz oblasti životne sredine)?
- Da li je raspodela koristi i troškova opravdana i u skladu sa datim ciljem?
- Postoji li značajnija protivrečnost između dela stanovništva koji snosi troškove i dela koji ubira koristi?

**Primer:***Smanjenje broja saobraćajnih nesreća*

Sredstvo koje će se procenjivati teži da sprovede propise o ograničenju brzine i da poveća kazne za saobraćajne prekršaje. Prilikom analiziranja ove mere prema kriterijumu ispunjenja cilja, moraju se uzeti u obzir sledeća pitanja:

- Da li je prekoračenje brzine pravi uzrok saobraćajnih nesreća?
- Postoji li velika verovatnoća da bi broj saobraćajnih nesreća bio smanjen ukoliko bi se uvelo ograničenje brzine i visoke kazne za saobraćajne prekršaje?

- Da li će ograničenja brzine dovesti do saobraćajnih gužvi i povećanog zagađenja?
- Mogu li vozači bez teškoća izbeći da se pridržavaju ograničenja brzine?
- Da li će ulaganje u nove policijske kadrove neophodne za primenu ograničenja brzine biti opravdano smanjenjem broja nesreća na putevima?
- Koja grupa stanovništva će plaćati kazne – samo oni koji nemaju uređaje za upozorenje?
- Da li poreski obveznici koji doprinose ulaganju u policijske snage isto tako imaju koristi od veće bezbednosti na putevima?

#### *Izvodljivost*

Ovaj kriterijum se koristi da bi se procenilo da li se nacrt sredstva može efektivno primeniti na postojeću strukturu uprave. Za analizu je neophodno istražiti, između ostalog, sledeća pitanja:

- Da li je sredstvo dovoljno fleksibilno da može da se primeni na sve moguće slučajeve, ali i da istovremeno ponudi dovoljno smernica da diskrecione odredbe ne dovedu do proizvoljnih odluka?
- Da li su administrativni zahtevi ograničeni u potrebnoj meri? Da li je verovatno da trošak upravljanja sredstvom premaši korist (npr. novčane naknade za administrativne usluge)?
- Da li su nadležnosti za sprovođenje sredstva, uključujući zahtev za koordinaciju, jasno definisane?
- Da li je prelaz sa starog propisa na novo sredstvo jasno ustanovljen i izvodljiv?

#### **Primer:**

*Cilj: Ubrzati administrativne odluke u dodeljivanju građevinskih dozvola:*

Sredstvo za procenjivanje namenjeno je da rasporedi nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola među različitim nivoima administrativnih organa, u zavisnosti od važnosti građevinskog projekta. Uz to, sredstvo predviđa uvođenje pozitivnog „tihog” postupka (što znači da ukoliko uprava nije reagovala na zahtev u predviđenom vremenskom okviru, zahtev se smatra prihvaćenim) za manje građevinske projekte.

Prilikom analiziranja ovih odredaba prema kriterijumu izvodljivosti, sledeća pitanja se moraju razmotriti:

- Da li su definicije manjih i većih građevinskih projekata dovoljno jasne da uprava i građanin mogu jasno da prepoznaju koji administrativni nivo je nadležan?
- Da li su diskrecione odredbe u pogledu granica nadležnosti različitih administrativnih nivoa jasne, ili i dalje može doći do proizvoljnih odluka?
- Da li su izuzeci za konkretne slučajeve, npr. opasne manje građevine, jasno definisani?
- Da li su postupci dovoljno pojednostavljeni da stvarno ubrzaju donošenje odluka?
- Da li postoji toliko izuzetaka da u stvari „tih” postupak predstavlja izuzetak i da, stoga, novi propis nije izvodljiv?

#### *Jasnoća:*

Ovaj kriterijum služi za procenu još jednog aspekta mogućnosti implementacije, tj. mogućih teškoća za privatni sektor da pravilno razume sredstvo i da ga se pridržava na odgovarajući način. Za analizu je neophodno istražiti sledeća pitanja:

- Da li je jezik odredbe jasan i razumljiv onima kojima je ona namenjena?
- Da li sredstvo sadrži kontradiktornosti?
- Da li su sve definicije nedvosmislene?
- Da li su zadaci koje treba da sprovedu oni kojima je sredstvo namenjeno jasno pobrojani, itd?

**Primer:**

*Cilj: Ubrzati administrativne odluke u dodeljivanju građevinskih dozvola:*

Novi zakon namenjen je inženjerima, arhitektama i, za manje građevinske projekte, svim građanima. Prilikom analiziranja odredbe prema kriterijumu jasnoće, treba razmotriti sledeća pitanja:

- Da li je jezik prilagođen ciljnoj grupi na najbolji mogući način?
- Da li su upućivanja u okviru zakona i upućivanja na druge zakone svedena na neophodni minimum?
- Da li se sve odredbe u vezi sa izdavanjem građevinske dozvole nalaze u istom pravnom tekstu?
- Da li je građaninu jasno koja dokumenta mora da preda da bi dobio građevinsku dozvolu, itd?

*Troškovi implementacije*

Ovaj kriterijum služi da se procene troškovi i moguće uštede koji su direktno povezani sa implementacijom sredstva. Za analizu je neophodno kao prvi korak istražiti gde će nastati troškovi (uprava, industrija, i društvene grupe), a onda je neophodno za odgovarajuće grupe istražiti sledeća pitanja:

- Da li su nastali troškovi srazmerni predviđenim ciljevima sredstva?
- Da li su moguće uštede koje bi delimično/potpuno nadomestile troškove nastale predloženim sredstvom?
- Da li su administrativni poslovi, uključujući i poslove koje obavljaju oni kojima je program namenjen (npr. statistika, prijavni formulari, garancije, kontrola), srazmerni očekivanim koristima?
- Da li su predočeno institucionalno uređenje i predočeni postupci efikasni ili bi se troškovi mogli smanjiti da su oni drugačije organizovani?

**Primer**

*Cilj: Stvaranje novih radnih mesta u borbi protiv nezaposlenosti*

Sredstvo koje se procenjuje treba da ponudi subvencije malim i srednjim preduzećima, pod uslovom da zaposle mlade, dugoročno nezaposlene osobe koje su napustile školu.

Prilikom analiziranja ove odredbe po kriterijumu troškova implementacije, moraju se razmotriti sledeća pitanja:

- Da li je postupak prijave dovoljno pojednostavljen da ne odvrati MSP?
- Da li je količina dokumentacionih poslova razumna u odnosu na subvenciju koju ona mogu da očekuju?
- Koliko vremena će trebati malim i srednjim preduzećima da prikupe sve potrebne garancije?
- Da li su sve garancije zaista potrebne?
- Ukoliko se traže izveštaji, mogu li se oni lako napisati?
- Da li iko zaista čita izveštaje?
- Da li se izveštaji i ostala administrativna opterećenja stvaraju bez predviđanja nekih daljih postupaka ili posledica ukoliko se ovi zadaci ne izvrše?

*Međuzavisnosti*

Ovaj kriterijum je postavljen da proceni da li novo sredstvo dovodi do sukobljenih međuzavisnosti sa ostalim zakonodavstvom, što može dovesti do neželjenih sporednih dejstava, npr. oni kojima sredstvo nije bilo namenjeno imaju koristi ili štete od njega. Za analizu, neophodno je istražiti sledeća pitanja:

- Postoji li zakonodavstvo koje pokriva iste ili komplementarne ciljne grupe?
- Dolazi li možda do preklapanja sa postojećim zakonodavstvom, što može omesti implementaciju novog sredstva?
- Mogu li odredbe u postojećem zakonodavstvu omesti ili biti u suprotnosti sa predviđenim ciljevima novog sredstva?

**Primer:**

*Cilj: Olakšati nastajanje malih/porodičnih preduzeća*

Predloženi zakon predviđa da mala/porodična preduzeća mogu da zaposle članove porodice, a da ne moraju da prijave eventualne plate i uplaćuju porez na prihod i socijalno osiguranje.

Prilikom analiziranja ove odredbe prema kriterijumu međuzavisnosti, moraju se razmotriti sledeća pitanja:

- Da li će poreske olakšice članova porodice dovesti do čak višeg, možda neopravdanog oporezivanja vlasnika preduzeća?
- Da li je opravdano to što članovi porodice gube olakšice za nezaposlene usled neplaćanja doprinosa?
- Da li bi ova odredba mogla dovesti do povećanih troškova za zdravstvo ili socijalnu pomoć?
- Da li bi trebalo da postoje odredbe kojima bi se izbeglo neprikladno povećanje broja osoba koje zavise od pomoći države zbog neplaćanja doprinosa određenoj šemi osiguranja i koje bi to bile odredbe?

**1.6.2. Procena uticaja namenjena odabiru sredstva javne politike**

Procena uticaja za izbor sredstva javne politike koristi se da bi se istražila potreba zakonske intervencije, da se prepoznaju alternativne opcije i njihov mogući uticaj, da se te opcije uporede u odnosu na uticaj i izvodljivost i da se utvrdi najbolji mogući izbor (jedna opcija javne politike može se sastojati od nekoliko sredstava javne politike).

Očekivani rezultat ove procene uticaja je izveštaj koji:

- opisuje i procenjuje potencijalne posledice različitih opcija javne politike;
- prepoznaje moguće poteškoće i prednosti svake opcije i opravdava zašto će jedna javna politika najverovatnije biti najbolji izbor u postizanju željenih ciljeva.

Uz to, izveštaj će predstaviti nacrt željenog pravnog sredstva.

Tri koraka za ovu vrstu procene uticaja su:

*Priprema*

Nakon što je doneta politička odluka o sprovođenju procene uticaja sa ciljem da se istraži moguća intervencija vlade u datoj oblasti javne politike, zadatak državnih službenika u ministarstvu sa glavnom nadležnošću za predmet procene postaje da obave pripreme poslove.

Državni službenici su odgovorni za adekvatno ispitivanje problema i za razlaganje celokupnog cilja javne politike na pojedinačne operativne ciljeve. Moraju se razviti različite opcije javne politike i odrediti kriterijumi koje opcija javne politike treba da ispuni (npr. neutralnost troškova, prednosti za određenu ciljnu grupu).

U principu, „nulta opcija” se uvek mora razmotriti i ozbiljno ispitati. Nulta opcija znači da nije neophodna intervencija države. Razlog za nultu opciju može biti, ili to što državna intervencija ne bi rešila problem, ili to što bi odgovarajuća primena već postojećih sredstava mogla da reši problem.



Da bi se postigli manje-više pouzdani rezultati, preporučljivo je da se razmotre moguća buduća dešavanja u oblasti javne politike i da se procene opcije javne politike uzimajući u obzir ta buduća dešavanja, npr. primenom opcija u različitim scenarijima.

Prva konsultacija treba da se obavi već tokom pripremanja opcija javne politike. Konsultacije treba obavljati sa svim ostalim zainteresovanim ministarstvima i, ukoliko je pogodno, sa lokalnim vlastima, sa određenim NVO, ostalim zainteresovanim stranama i sa nezavisnim ekspertima. Ovaj krug konsultacija služi da se prikupi što je više informacija moguće u oblasti u kojoj vlada želi da interveniše i da se omogući državnim službenicima da razviju kvalitetne opcije javne politike.

#### *Analiza mogućeg uticaja različitih opcija javne politike*

Kao drugi korak u procesu procene, moraju se analizirati različite opcije javne politike i uporediti u pogledu građe, logičnosti, potpunosti. Takođe, neophodna je analiza mogućih uticaja opcija javne politike, prema kvantitativnim i kvalitativnim kriterijumima. Treba opet naglasiti da su državni službenici koji su zaduženi za razvoj sredstva javne politike odgovorni za kvalitet ove analize. Da bi se dobili najbolji mogući rezultati, neophodno je razmotriti opcije javne politike sa svim ministarstvima kojih se ona tiče, sa upravnim organima i lokalnim vlastima, budući da će oni možda morati da sprovedu upravo tu opciju javne politike. Ukoliko je reč o projektu od izvesne vrednosti, preporučljivo je konsultovati se sa onima na koje se on odnosi (nevladin sektor) i nezavisnim ekspertima. Važno je obezbediti da su pozvani stručnjaci sa različitim profesionalnim biografijama da bi se izbegle, koliko je to moguće, pristrasne informacije. Diskusija/konsultacija može biti u pisanoj formi ili se može obaviti u obliku javne rasprave ili radionice.

#### *Procena opcija javne politike*

Kao poslednji korak vrši se evaluacija, dokumentacija i komparativna procena rezultata konsultacija unutar uprave, kao i van nje, ali i rezultata analize koju su sprovedi državni službenici u ministarstvu koje je bilo zaduženo za procenu. Rezultat ove komparativne procene biće preporuka za donosiocima političkih odluka koji utvđuju opciju javne politike za koju se čini da najbolje ispunjava postavljene uslove.

Konačna odluka o tome koja alternativa će se slediti leži na političkom nivou. Moguće je da će postojati politički razlozi zbog kojih će biti odabrana neka druga alternativa umesto one koja ja preporučena.

### **1.6.3. Procena uticaja za evaluaciju postojećeg pravnog sredstva**

Evaluacija postojećih zakona ili izvršenih investicija sprovodi se da bi se istražilo:

- da li su nameravani ciljevi ispunjeni na efikasan način;
- da li su nastala neželjena sporedna dejstva i do kog stepena;
- da li se sredstvo pokazalo kao jednostavno za sprovođenje;
- da li je postignut visok stepen pridržavanja; i
- da li su koristi i troškovi raspoređeni na pravičan način.

Očekivani rezultat evaluacije bila bi informacija o mogućim potrebama za izmenama, ili čak ukidanjem pravnog sredstva. Što se tiče investicija, očekivani rezultat mogao bi da bude odgovor na pitanje da li bi dalje investicije iste vrste bile korisne, ili bi bile potrebne dopunske investicije da se što više uveća povraćaj prve investicije.

Tri koraka u evaluaciji su:

#### *Priprema*

Tokom pripreme evaluacije mora se odlučiti da li treba ocenjivati celo ili samo delove sredstva, ukoliko vlada ili parlament već nisu odlučili o opsegu evaluacije kada je sredstvo bilo primenjeno prvi put. Takođe se moraju odrediti kriterijumi za evaluaciju. Kriterijumi za evaluaciju mogu da sadrže sledeće: stepen do kojeg su ispunjeni ciljevi, razvoj troškova, efekti u pogledu troškova i koristi, mogućnost sprovođenja i

pozitivna ili negativna sporedna dejstva.

Evaluacija se sprovodi upoređivanjem očekivanih i željenih uticaja sa stvarnim uticajima. U tom cilju, mora se pojasniti i dokumentovati očekivani uticaj sredstva tokom priprema evaluacije. Ukoliko su sprovedene analiza javne politike ili procena nacrtu sredstva, iz te dokumentacije se može izvesti očekivani uticaj sredstva.

#### *Analiziranje stvarnih podataka u odnosu na željeni uticaj sredstva*

Analiza počinje prikupljanjem podataka o stvarnom uticaju sredstva. Ova informacija se onda poredi sa uticajem koji se nameravao postići kada se sredstvo prvobitno pripremalo. Stvarne podatke bi trebalo takođe, ukoliko je to uopšte moguće, uporediti sa podacima skupljenim pre nego što je novo sredstvo bilo primenjeno. To je potrebno da bi se dobile informacije o tome kakve je promene, ukoliko ih ima, novo sredstvo izazvalo.

Da bi se dobili neophodni podaci, moguće je koristiti statistiku. Sem toga, mogu se zahtevati izveštaji od organa koji su nadležni za primenu, a mogu se konsultovati i oni na koje se to sredstvo odnosi, naročito ukoliko statistički podaci nisu lako dostupni.

#### *Evaluacija sredstva*

Prikupljene informacije se ocenjuju na upoređan način. Evaluacija kriterijuma i konačna evaluacija sredstva se moraju dokumentovati. Preporuke, zasnovane na evaluaciji, moraju biti utemeljene da bi se političkom nivou omogućile neophodne informacije kako bi bila doneta dobro informisana odluka o budućim aktivnostima u vezi sa pravnim sredstvom o kojem je reč, naime o njegovim izmenama, ukidanju ili prihvatanju onakvog kakvo jeste.

### **1.7. Najbolje prakse u OECD**

OECD je 1997. godine objavila izveštaj pod nazivom „*Procena uticaja propisa: najbolje prakse u državama OECD*”. Ova publikacija je posebno usredsređena na propise i identifikuje 10 „najboljih praksi” koje se kolektivno mogu smatrati preduslovima za dobru analizu uticaja propisa (RIA)<sup>2</sup>. Ove najbolje prakse su međusobno povezane.

One takođe sadrže svest o tome da RIA mora biti deo većeg sistema da bi bila delotvorna. RIA mora biti **integrisana u celokupni sistem razvoja javne politike**, a ne dodata u poslednjim fazama donošenja odluka. Izvlačeći pouke iz iskustava država članica, OECD je preporučila da se nacionalne vlasti posvete sledećim pitanjima prilikom izrade RIA:

- **Uvećati političku podršku.** Ovo je neophodno, naročito da bi se osiguralo da podrška izradi RIA ostane jaka onda kada nije u saglasnosti sa ostalim političkim pritiscima. Ministarska odgovornost za pridržavanje je ključni element ovoga.
- **Nadležnosti moraju biti jasno i pažljivo raspoređene.** Ovo uključuje vladu, parlament i upravu. U upravi, donosioci propisa moraju biti odgovorni za sprovođenje RIA, dok je **nadzorno telo neophodno da osigura postojanost, kvalitet kontrole i obuku.**
- **Obuka je važna** da bi donosioci propisa imali neophodne tehničke veštine i **shvatali važnost/vrednost RIA.**
- **Analitičke metode** moraju zahtevati da se razmotri šira slika, a princip koristi/troškova treba usvojiti za sve propise. Međutim, mora se imati u vidu realna činjenica da su podaci ograničeni, kao i potreba za korišćenjem i integrisanjem kvantitativnog sa kvalitativnim. Treba izdati obavezne smernice analitičkih zahteva da se osigura postojanost.
- **Strategije prikupljanja podataka** se moraju razviti. Kvalitetni podaci su neophodni da bi se postigla kvalitetna procena. Moraju se razviti i rasprostraniti strategije prikupljanja kvalitetnih podataka po niskoj ceni.

<sup>2</sup> Na engleskom jeziku *Regulatory Impact Analysis*, te otuda skraćenica RIA. Prim. prev.

- **Izrada RIA mora se usmeriti** na propise koji imaju važne uticaje i na situacije u kojima različiti rezultati mogu bitno da utiču na njen ishod. To podrazumeva „punu” RIA za najvažnije propise, umereni napor (ali sa istom analitičkom osnovom) za velike i „srednje” i izuzetak za tehničke/manje važne propise.
- **Integracija sa procesom javne politike.** Sa RIA bi trebalo da se otpočne što ranije da bi ona zaista mogla da proizvede široke izbore javne politike, a ne da samo bude izgovor za već donete odluke.
- **Obavestiti o rezultatima.** I oni unutar birokratije, kao i oni van nje, koji su u poziciji da utiču na izbor javne politike, moraju imati rezultate RIA da bi odigrali svoju ulogu u narednim procesima odlučivanja. Transparentnost je takođe od ključnog značaja za integritet sistema.
- **Primeniti RIA na postojeće, kao i na nove propise.** RIA bi trebalo da se koristi kada se postojeći propis razmatra i prerađuje jer će time poboljšati sistematizaciju tih razmatranja i povećati verovatnoću da će ona dovesti do boljih rezultata.

#### *Povećanje kvaliteta propisa*

Savet OECD je 1995. godine doneo Preporuku o povećanju kvaliteta vladinih propisa. U njoj se nalazi kontrolna lista kvaliteta propisa koja formuliše osnovne zahteve za donošenje kvalitetnih propisa.

Preporuka sadrži 10 pitanja koje donosioci odluka treba da postavе u vezi sa bilo kojim novim propisom koji treba da usvoje (kao i u vezi sa postojećim). To su:

- Da li je problem tačno definisan?
- Da li je mera vlade opravdana?
- Da li je propis najbolji oblik vladine mere?
- Postoji li osnova za propis?
- Da li koristi propisa opravdavaju troškove?
- Da li je raspodela efekata u društvu transparentna?
- Da li je propis jasan, dosledan, razumljiv i pristupačan korisnicima?
- Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da predstave svoje stanovište?
- Kako će se postići pridržavanje propisa?

## 2. PROCENA BUDŽETSKOG I EKONOMSKOG UTICAJA VLADINIH JAVNIH POLITIKA

Predlozi u vezi sa javnom potrošnjom uvek premašuju sredstva dostupna za njihovo finansiranje. Odlučivanje o izborima i prioritetima je neizbežna nadležnost vlade. Sistematična procena svih predloga, uključujući javni sektor, pomaže da se osiguraju dobri izbori i isplativa ulaganja (*value for money*). Procena uticaja pomaže donosiocima odluka da to postignu. Treba napomenuti, međutim, zaključak iz prvog poglavlja da je procena uticaja samo korisno sredstvo za efikasno i delotvorno kreiranje javnih politika i da ne predstavlja zamenu za donošenje odluka koje se tiču i tehničkih analiza i političkih izbora. Zato nastavak ovog poglavlja treba čitati u tom kontekstu.

Procenjivanje neto troška predloga javne politike je naročito značajan aspekt procene uticaja. Međutim, iskustvo pokazuje da faktor koji najviše doprinosi kvalitetu odluka o javnoj politici nije tačnost proračuna, već odluka da se predlog analizira od početne faze. Bitno je da je uprava sposobna da identifikuje verovatne posledice predložene javne politike, kao i alternativne načine sprovođenja te politike.

Međutim, troškovi su veoma značajni u modernom dobu. Vlade su pod pojačanim pritiskom da koriste državni novac na efikasnije načine. Preraspodela sredstava sa manje efikasnih oblasti na efikasnije alternative je važan korak u poboljšanju celokupne troškovne efikasnosti. U najmanju ruku, na taj način se takođe smanjuju troškovi akcije vlade.

U cilju povećanja troškovne efikasnosti, koncept troška koji se razmatra treba da podrazumeva ne samo direktne troškove, već i širi spektar troškova kao što su troškovi u vezi sa socijalnim uticajem i uticajem na životnu sredinu. Dok ova pitanja dodatno otežavaju primenu, ona se ne mogu zaobići ukoliko se želi sveobuhvatna procena.

### 2.1. Vrste troškova

Troškovi se mogu podeliti na tri osnovne grupe. To su:

- Direktni troškovi koje snosi vlada, uključujući i sve niže nivoe vlasti – trošak pružanja usluge ili upravljanja regulatornim sistemom;
- Troškovi pridržavanja propisa za poslovni sektor i građane na koje se ti propisi odnose – administrativni i dokumentacioni (operativni) troškovi i troškovi ulaganja;
- Indirektni troškovi ekonomije uopšte, kao što su socijalne i posledice po životnu sredinu ili smanjena konkurencija, inovacije i investicije.

Međutim, ukupni troškovi zavise od brojnih faktora koje treba razmotriti od samog početka. Na primer, postoji potreba da se definiše: ciljna grupa usluga ili propisa da bi se stekla predstava o razmeri verovatnih efekata; nivo javne podrške ili suprotstavljanja u slučaju novog propisa; da li bi se problem koji se pokušava otkloniti najbolje rešio informacijom, zakonodavstvom ili direktnom merom, pri čemu svi imaju različite troškove; i u kojoj meri bi nova usluga ili propis povećali obim poslova za upravu.

Različiti mogući troškovi su objašnjeni u nastavku.

#### 2.1.1. Direktni troškovi koje snosi vlada

Uvođenje nove usluge, proširenje postojeće usluge ili poslovi inspekcije i primene u vezi sa određenim javnim politikama mogu iziskivati dodatne ljudske resurse. Treba kvantifikovati sve dodatne troškove kadrova, bilo da su nastali regrutovanjem dodatnih kadrova ili prekovremenim radom. Ukoliko se tvrdi da se javna politika može sprovesti u okviru postojeće raspodele resursa nadležnog organa državne uprave,

onda osnovu za ovakvu pretpostavku treba pojasniti: na primer, pokazivanjem da će višak kapaciteta biti dostupan zahvaljujući nekom drugom programu koji se prekida ili smanjuje.

Odlukom da se smanji broj zaposlenih u određenoj oblasti će se uštedeti na platama, ali mogu nastati troškovi otpuštanja u prvoj godini te godišnja ušteta može biti delimično neutralisana povećanjem u isplatama za socijalno osiguranje.

Uvođenje nove usluge može napraviti značajne startne troškove, kao što su investiranje u zgrade i infrastrukturu, investiranje u fabrike i mašine, pravnički i konsultantski honorari, obuka, itd. Takođe mogu postojati i periodični troškovi za dodatni potrošni materijal kao što je papir, električna energija, telekomunikacije, itd.

Kvantifikovanje budžetskih troškova takođe zavisi od prihvatljivosti i mogućnosti primene predloga. Različite javne politike utiču na različite javne ili poslovne sektore, i neki će zahtevati veću prinudu u primeni od ostalih. Na primer, javna proširenja beneficija socijalne zaštite će se automatski poštovati (iako će moguće povećanje broja prevara možda zahtevati više praćenja), dok će propis koji od industrijskih kompanija zahteva da poštuju određene standarde u oblasti životne sredine zahtevati neki stepen praćenja i primene. Ukoliko se učini da bi neka javna politika ili propis zahtevali praćenje i sredstva primene, treba postaviti sledeća pitanja:

- Kolika je ciljna grupa (ili grupe) na koju se odnosi predlog i koje su posledice potrebe da se on primeni? Ovo pitanje bi trebalo da ispita:
  - mogući stepen spontanog pridržavanja;
  - potrebu za praćenjem pridržavanja;
  - aspekte u vezi sa razmerom sankcija i mogućnostima njihovog uvođenja.
- Koliko je opterećenje primene koje će se verovatno nametnuti vlastima? Ovo bi trebalo da pokrije:
  - da li su efekti jednokratni ili se ponavljaju;
  - nivo suprotstavljanja i da li će biti potrebna zakonska mera ili kampanja podizanja svesti da bi se savladalo suprotstavljanje.
- Na koje vladine organizacije će uticati predožena javna politika i šta su njihovi zaključci u vezi sa izvodljivošću ili troškovima njene implementacije.

U vezi sa poslednjim pitanjem, slaba komunikacija među ministarstvima može dovesti do problema u kasnijoj fazi. Važno je da sva relevantna ministarstva budu konsultovana u ranoj fazi procesa da bi se smanjio nivo nepredvidivih troškova i negativnih sporednih dejstava. U suštini, ne bi trebalo da bude nepredvidivih posledica u vezi sa direktnim troškovima koje snosi vlada; ukoliko ih ima, to obično znači da je došlo do kraha u procesu međuministarskog konsultovanja.

Ministarstvo sa glavnom nadležnošću za predlog stoga mora da razmotri sve troškove koji utiču na budžet – ne samo svoje troškove ili troškove organa u okviru svoje oblasti nadležnosti. Na primer, predlog da se privuče multinacionalna industrijska kompanija propisom o direktnoj finansijskoj pomoći može biti u glavnoj nadležnosti ministarstva industrije ukoliko subvencija dolazi iz njegovog budžeta, ali on se takođe može ticati ministarstava u čijoj je nadležnosti snabdevanje vodom (fabrika bi mogla uticati na kvalitet ili pritisak vode u neposrednoj blizini) i putevi (često su neophodne popravke puteva da bi se olakšao prevoz proizvedene robe). Takođe se može ticati i drugih vladinih tela. Bilo kakva kvantifikacija troškova koja izostavlja troškove koje snose drugi organi uprave će biti nepotpuna zato što će ti organi morati da dostave primedbe u vezi sa troškovima i izvodljivošću onih pitanja i problema koji su u njihovoj nadležnosti.

Još jedna stvar za razmatranje je činjenica da vladine javne politike obično imaju uticaja na celokupnu ekonomiju. Iz ovog razloga bi predlog za povećanje dodatnih prihoda kroz poreze – na primer, na cenu cigareta – mogao prouzrokovati pad u budžetskim prihodima ukoliko potražnja značajno opadne. Ne može se pretpostaviti da će potrošnja ostati nepromenjena i da će se prihodi povećati. Kvantifikacija promene u prihodima je razumljivo teška zahvaljujući svojoj zavisnosti od pretpostavki o promenama u budućem

ponašanju. Međutim, treba jasno formulirati napravljenu pretpostavku da bi ona mogla da bude u potpunosti razmotrena.

Ukoliko je, na primer, odluka da se poveća cena cigareta doneta iz zdravstvenih razloga, dugotrajna ušteda u budžetu (u pogledu smanjenih prijema u bolnicu, na primer) bi isto tako trebalo da bude kvantifikovana. Međutim, ovo pokreće pitanje nepredviđenih uticaja javnih politika, kao što je pojačano krijumčarenje cigareta. Donosioci odluka treba da razmotre sve moguće uticaje nove javne politike i da bi izbegli iznenađenja u mnogo kasnijoj fazi.

### **2.1.2. Troškovi pridržavanja za poslovni sektor i građane**

Prilikom procenjivanja uticaja neke javne politike na poslovni sektor, važno je razlikovati razne vrste opterećenja prema tome da li su u potpunosti ili delom nastala zbog javne politike, ili nisu uopšte uzrokovana njom. Ovo sve više dobija na značaju imajući u vidu da za zaposlene u upravi izvor ove informacije može biti konsultacija sa interesnim grupama. Prirodno, te grupe mogu biti u iskušenju da preuveličaju troškove. Postoje slučajevi gde neki faktor koji je predstavljen kao trošak nema nikakve veze sa javnom politikom i ne treba ga uključiti u proračune.

Naprimjer, svapreduzeća imaju rutinske administrativne troškove kao što su održavanje zgrade i administriranje prodaje. Predlog da sve zgrade moraju da se usklade sa minimalnim bezbednosnim standardima nametnuo bi dodatne troškove nekim preduzećima, ali bi retko bilo ispravno u celini pripisati trošak nove kancelarije novom predlogu. Još jedan primer se tiče potrebe da preduzeća čuvaju finansijske izveštaje za sopstvene potrebe. Dok određeni zakonski zahtev može tražiti da ova informacija bude prikupljena na drugačiji način i da bude javna, administrativno opterećenje je opet samo jednim delom posledica predloga. Zaista, zahtev da kompanije prave godišnje finansijske izveštaje u skladu sa međunarodnim standardima bi obično trebalo da doda vrednost kompaniji koja do tog trenutka nije to radila tako što će je učiniti atraktivnijom za spoljne investitore. Kompanije koje ovo poštuju su takođe zaštićene od manje principijelnih konkurenata.

Postoje takođe i administrativni postupci koje bi mnoga preduzeća ignorisala u nedostatku zakonske obaveze ili nekog drugog vida spoljnog pritiska. Oni ne dodaju vrednost pojedinačnim preduzećima, ali društvo u celini ili čak preduzeća kao grupa mogu imati značajne koristi. Ovde spadaju politika ravnopravnog tretmana, strogi bezbednosni postupci, zahtevi za minimalnom starosnom granicom za zaposlene i zahtevi u vezi sa porezima.

Prilikom razmatranja mogućih uticaja na preduzeća, treba postaviti sledeća pitanja:

- Koje kategorije preduzeća će biti pod uticajem?
- Koliko njih će biti pod uticajem?
- Koja je najverovatnija priroda i obim uticaja javne politike na preduzeća koja su pod uticajem? Ovo pitanje treba da ispita:
  - Da li su efekti jednokratni ili se ponavljaju;
  - Dokaz postojanja ovih efekata i stepen neizvesnosti;
  - Posledice dodatnih administrativnih troškova za različite veličine preduzeća (porast administrativnih troškova može biti apsolutno isti za sva preduzeća, ali bi relativni efekat na mala preduzeća bio daleko veći od uticaja na velika preduzeća).
- Kako se troškovi i koristi porede sa resursima preduzeća koja su obuhvaćena?
- Šta je verovatni uticaj na konkurentnu poziciju preduzeća u odnosu na stranu konkurenciju?

### **2.1.3. Indirektni uticaji na ekonomiju u celini**

Poslednje pitanje u prethodnom pasusu može imati bitne posledice po ekonomiju u celini. To vodi do pitanja socijalnih i ekonomskih uticaja. Na primer, smanjenje troškova popravilo bi konkurentnu poziciju izvoznika i verovatno dovelo do povećanja lokalne zaposlenosti, povećanja plata, povećanja poreskih

prihoda u budžetu, itd. Takođe bi tačno bilo i suprotno. Međutim, negativni uticaji na konkurentnost mogu ponekad da se opravdaju koristima nove javne politike. Na primer, razvoj mera da se poprave uslovi zapošljavanja, pod uslovom da su u skladu sa lokalnim prioritetima, može imati negativne posledice po ekonomski razvoj, ali će zato kvalitet života biti poboljšan za društvo u celini.

Osim problema zaposlenosti i ekonomskog rasta, takođe se moraju razmotriti i pitanja iz oblasti životne sredine. Evo nekoliko pitanja koja treba postaviti:

- Koje su posledice predložene javne politike po potrošnju energije i upotrebu vozila?
- Koje su posledice predložene javne politike u pogledu zagađenja (uključujući vodu, vazduh ili zagađenje zemljišta)?
- Koje su posledice po zdravlje stanovništva?
- Koje su posledice predložene javne politike po raspoloživo zemljište?

Razmotrite, na primer, predlog da se uvede veliki porez na privatna vozila da bi se povisili budžetski prihodi. Ukoliko je povećanje preterano veliko, sledeće se može dogoditi:

- Broj novih kupljenih vozila opada (i tako neutralizuje povećanje poreza);
- Ne može se izaći u susret porastu potražnje za uslugama dodatnog javnog prevoza zato što je sektor javnog prevoza već popunio kapacitete, što dovodi do nezadovoljstva dela građana;
- Prosečna starost privatnih vozila raste, što dovodi do više saobraćajnih nesreća;
- Porast broja starijih vozila takođe dovodi do povećanja zagađivanja izduvnim gasovima u vreme kada je ono ionako veoma visoko.

S druge strane, javna politika koja vodi drastičnom porastu broja automobila na putevima bez komplementarnih promena u javnim politikama koje se tiču površine puteva i javnog prevoza može da dovede do ozbiljnog zagušenja u saobraćaju sa negativnim posledicama po poslovni sektor i kvalitet života pojedinaca, i u pogledu dužeg vremena putovanja i u pogledu zagađenja.

Postavljanje navedenih pitanja bi pomoglo da se spreče negativne posledice. Naravno, pružanje odgovora na ova pitanja će se pokazati kao teže od njihovog postavljanja. Međutim, čak iako se posledice ne mogu lako kvantifikovati, primeri drugih zemalja bili bi korisni u procenjivanju uticaja jednog takvog predloga. Skoro sva sredstva javne politike imaju neplanirane troškove i koristi. Važno je postaviti što je više pitanja moguće u fazi procene da bi ovi neplanirani troškovi bili prepoznati i da bi se taj problem na vreme rešio.

## 2.2. Sprovođenje objektivne procene uticaja

Iako procena uticaja pomaže da se sačuva novac na duge staze, ona sama po sebi može biti skupa. Stoga se mora obratiti pažnja da se obezbedi da to ulaganje bude isplativo. Nema svrhe sprovesti procenu čiji je trošak nesrazmeran posedicama javne politike ili propisima o kojima je reč. Štaviše, da bi se obezbedila objektivnost, sve procene uticaja treba da prate stalan obrazac, iako će veće kapitalne investicije zahtevati sveobuhvatnije studije.

Takođe je veoma bitno da se procena napravi tako da procene troškova budu što bolje i da izdrže analize i pregled drugih stručnjaka. Takođe treba da budu dostupne u jasnom formatu donosiocima političkih odluka.

S tim u vezi, pitanja navedena ispod su važna u obezbeđivanju sposobnosti donosilaca odluka da donesu odluku najbolje potkrepljenu informacijama.

- Da li su političari spremni da podnesu krupne kratkoročne troškove u zamenu za značajne dugoročne dobiti? Političari su uglavnom zainteresovani za izborni ciklus iako se posledice vladinih javnih politika često protežu kroz duže vremenske periode. Vlada može biti nerada da odobri meru koja će rezultirati čistim troškom tokom njenog mandata i čije se koristi očekuju verovatno tek u mandatu nove vlade. Za vreme perioda ekonomskih kriza, još je verovatnije da će takva volja nedostajati. Stoga će se vlada možda usredsrediti na kratkoročne prioritete koji će verovatno podići njenu popularnost.

- Da li su uzete u obzir sve dugoročne i kratkoročne posledice? Razmotrite primer gde privatna građevinska kompanija pristane da izgradi most tokom petogodišnjeg perioda, nakon čega vlada mora narednih 20 godina da isplaćuje godišnju naknadu za korišćenje tog mosta od strane svih građana. Vladu to ne košta ništa prvih pet godina, ali dugoročni troškovi mogu biti krupni. Oni se moraju istaći. S druge strane, neke koristi, poput onih vezanih za kontrolu zagađenja, mogu postati očigledne tek nakon dužeg vremena.
- Da li su dugoročne i kratkoročne posledice pravilno proračunate? Pošto koristi i troškovi koji će nastati u budućnosti imaju manju trenutnu vrednost od onih koji nastaju danas, vrednosti se moraju umanjiti da bi se naznačila razlika. Odabir najadekvatnije diskontne stope je važan i predmet je znatne rasprave među ekonomistima. O ovome se ukratko govori u sledećem delu.

### 2.3. Diskontovanje (Razmatranja neto sadašnje vrednosti)

Dostupno je nekoliko metoda diskontovanja. Detaljnije o njima se može pročitati u udžbenicima o finansijskim analizama. Međutim, najpouzdaniji metod za poređenje alternativa je metod neto sadašnje vrednosti (NSV). Njime se *neto* prihodi (ili kvantifikovane koristi) nekog projekta ili javne politike procenjuju; diskontuju korišćenjem odgovarajuće kamatne stope; i onda porede sa početnim troškovima. Željena opcija je ona sa najvećom pozitivnom neto sadašnjom vrednošću.

Sadašnja vrednost buduće koristi se računa korišćenjem faktora:

$$1/(1 + r)^n$$

gde je  $r$  diskontna stopa, a  $n$  je broj godina nakon kojeg će teći koristi. Ukoliko je neto sadašnja vrednost pozitivna (koristi izražene kroz sadašnju vrednost premašuju troškove izražene kroz sadašnju vrednost), predlog se može preporučiti.

Diskontovanje je suprotno od kapitalizacije, tj. radi se unazad počevši od iznosa za koji se pretpostavlja da uključuje faktor kapitalizacije. Međutim, važno pitanje je pitanje određivanja prikladne kamatne stope. Tri stope su ovde ukratko predstavljene.

- Neki ekonomisti tvrde da je oportunitetni trošak investicije vlade u određenu javnu politiku ili projekat smanjenje u isplati interesa koji bi se postigao da je novac uložen u smanjenje vladinog duga. Oni tvrde da diskontna stopa treba da bude jednaka kamatnoj stopi na vladin dug.
- Drugi iznose argumente da treba koristiti višu diskontnu stopu zato što smanjena kamatna stopa po kojoj se vlada zadužuje ne odražava činjenicu da poreski obveznici snose rezidualni rizik investicije vlade – naročito rizik izmirenja obaveza prema kreditorima. Ova tvrdnja govori u prilog korišćenju komercijalnih stopa zaduživanja.
- Još jedan argument je da socijalna pitanja ukazuju na to da vlade povremeno treba da budu spremne da investiraju po nižim stopama povraćaja od kamatne stope na vladin dug. Pristalice ovog stanovišta tvrde da umesto toga treba koristiti nižu stopu, koja je poznatija kao društvena diskontna stopa. Slabost ove tvrdnje je u tome što može da podstakne vladu da investira u projekte u trenutku kada se ista sredstva mogu investirati na drugom mestu (bilo od strane javnog ili privatnog sektora) po višoj stopi povraćaja.

Argumenti za najpodesniju diskontnu stopu su detaljni i složeni. Oni su van okvira ovog rada, ali mogu se naći u standardnim udžbenicima i člancima na ovu temu<sup>3</sup>. Važan zaključak u ovoj fazi je da se troškovi i koristi na dugačak vremenski period moraju vrednovati prema stalnim trenutnim vrednostima, a ne prema trenutnim cenama.

### 2.4. Mora li se sve kvantifikovati

Kvalitativna procena koristi i troškova može biti prilično korisna kao pomoć donosiocima odluka da daju procenu koja će na kraju imati neto korist za društvo. Tamo gde analitičke veštine nisu dovoljno razvijene,

<sup>3</sup> Videti takođe: „Public Investment in EU Member States: Budgetary Management Discounting and the Cost of Capital”, Michael Spackman u *Journal on Budgeting*. (OECD, 2000).



gde je trošak prikupljanja informacija previsok ili gde ne postoji dovoljno usaglašenosti o tome kako vrednovati koristi, može biti neophodno osloniti se na kvalitativne, pre nego na kvantitativne procene. Međutim, monetarno vrednovanje uticaja javne politike, onda kada je izvodljivo, umnogome olakšava proces poređenja uspostavljanjem lako prepoznatljivog poretka.

Nemoguće je napraviti sistem sposoban da nabroji sve troškove i koristi bilo koje javne politike. Procena uticaja zahteva da se naprave mnoge pretpostavke i često se povezuje sa visokim stepenom neizvesnosti. Ova neizvesnost može se delimično nadoknaditi navođenjem izvora informacija i napravljenih pretpostavki u obrazloženju nacrta predloga. Najvažniji zahtevi kada se izvodi procena su dobro informisano i objektivno razmatranje alternativnih opcija na osnovu dobro utvrđenih ciljeva javne politike, kao i razmatranje onih činilaca koji se ne mogu eksplicitno vrednovati u novčanim jedinicama, ali i onih koji se mogu eksplicitno vrednovati.

Pored analize implikacija direktnih javnih troškova predloženog projekta ili programa, postoji nekoliko drugih analitičkih tehnika koje se mogu koristiti. Dve najčešće su analiza troškova i koristi i analiza troškovne efikasnosti. O njima se govori u nastavku teksta<sup>4</sup>.

#### **2.4.1. Analiza troškova i koristi**

Najsveobuhvatniji vid vrednovanja je analiza troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) koja vrednuje ne samo one troškove i koristi koji imaju tržišnu vrednost, već i druge troškove i koristi poput uticaja na životnu sredinu, slobodnog vremena ili potrošačkog viška. Međutim, javna politika koja položi test analize troškova i koristi ne bi trebalo da se automatski sprovede. Analiza troškova i koristi pomaže donosiocima odluka da naprave prioritete u troškovima, ali izvori javnih rashoda su ograničeni i uvek će postojati neka strateška ili druga šira pitanja koje je bilo neizvodljivo uvrstiti u numerički proračun.

Iako bi se u idealnom slučaju analiza troškova i koristi mogla primeniti na sve odluke o javnoj politici, model treba da bude zasnovan na praktičnim procenama razumnosti i troškova. Veća sredstva intervencije mogla bi zahtevati analizu troškova i koristi ogromnih podelemenata, kako bi se izbacili oni elementi koji se ne mogu opravdati. Na primer, analiza inicijative za javnim prevozom u koju spadaju investicije u puteve, autobuse, tramvaje i vozove može doneti neto korist, ali ako, na primer, tramvaji i autobusi konkurišu za isto stanovništvo koje koristi prevoz, oni koji se pokazuju manje atraktivnim od ova dva će možda morati da se odbace ili ukinu. Na drugom kraju spektra, predlog da se poveća zaposlenost u kancelariji za socijalnu zaštitu u nekom regionu gde se nezaposlenost značajno uvećala ne bi zahtevao isti nivo procenjivanja. Ministarstvo nadležno za socijalnu sigurnost može lako zbrinuti troškove.

Glavna prednost analize troškova i koristi je u tome što se vrednuje širok spektar uticaja javne politike. Međutim, mogu nastati teškoće u pogledu dostupnosti obimnih podataka, mogu nedostajati analitičke veštine ili mogu postojati budžetska ograničenja. U većini oblasti javne politike, kao što su zakon i red, odbrana, zaposlenje, regionalna politika, industrija, prosveta, zdravstvo ili državna uprava, učinke je moguće samo u nekolicini slučajeva vrednovati eksplicitno. Iz ovih razloga se ponekad moraju koristiti manje sveobuhvatne ali takođe i manje složene i manje vremenski zahtevne alternative, kao što je analiza troškovne efikasnosti ili finansijska analiza (poređenje dejstava alternativnih opcija na gotovinske tokove države).

#### **2.4.2. Analiza troškovne efikasnosti**

Analiza troškovne efikasnosti izračunava trošak po jedinici koristi, ali ne dodeljuje novčanu vrednost ciljevima kao što su jednake mogućnosti, smanjena smrtnost ili poboljšana nega. Ovaj pristup eliminiše teškoću koja se javlja prilikom pokušaja da se sve koristi eksplicitno vrednuju, a istovremeno nudi poređenja troškova postizanja ciljeva na različite načine. Onda se može napraviti izbor o tome koja je od ovih opcija (koje sve teže ka istom ili sličnom cilju) bolja. On obezbeđuje popis **relativnih** troškova koje snosi društvo, a koji su posledica raznih opcija za promovisanje određene javne politike.

<sup>4</sup> Delovi „analiza troškova i koristi” i „analiza troškovne efikasnosti” su uglavnom preuzeti iz „Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making”, W. Kip Viscusi u *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). Za obimniju prezentaciju ovih i drugih analitičkih tehnika, treba videti tu publikaciju.

Iako rezultati analize troškovne efikasnosti imaju određena ograničenja koja ih mogu činiti neubedljivim u pogledu određivanja najbolje javne politike, mere troška po jedinici ostvarene koristi odražavaju i pozitivna i negativna dejstva određene javne politike. One su korisne za uviđanje relativnih vrednosti različitih javnih politika. Iako činjenica da jedna javna politika ima niži trošak po jedinici koristi od druge ne čini neminovno tu javnu politiku superiornom, donosioci odluka mogu da iskoriste ove mere u vezi sa svojim osećajem za vrednost cilja kojem se teži u izboru najefektivnije javne politike u pogledu troškova. Drugim rečima, donosioci odluka su odgovorni za sprovođenje implicitne analize troškova i koristi, koristeći rezultate analize troškova i efektivnosti kao podršku za svoje mišljenje.

Sem toga, ova vrsta analize može takođe da pomogne u odabiru mera na osnovu toga da li potpadaju pod prihvatljiv opseg. Ovo se može posmatrati kao nedovoljno određena analiza troškova i koristi gde vrednost koristi, koju je teško kvantifikovati, nije precizno iskazana. Postoji samo pokušaj da se konstatuje da je javna politika u razumljivom opsegu imajući u vidu takve vrednosti koristi. Na primer, neka javna politika koja smanjuje broj obolelih od raka za 40 svake godine po ceni od 50,000 evra po slučaju mogla bi biti atraktivna, dok bi se sve što premašuje 100 miliona evra po slučaju moglo smatrati previše skupim. Tako da, ukoliko analiza troškovne efikasnosti sugeriše da je trošak neke javne politike kojom se umanjuje kancer prilično obuhvaćen ovim opsegom, ta javna politika može da prođe.

Rezultati analize troškovne efikasnosti su najkorisniji kada je vladin cilj definisan dovoljno široko da u njegovom postizanju omogućava poređenje sa više različitih alternativa javne politike. Oni često daju korisne smernice u vezi sa relativnom efikasnošću učinka javne politike i mogućnošću preraspodele sredstava u cilju maksimizacije njihovog neto uticaja. Međutim, analiza troškovne efikasnosti ne preispituje ciljeve neke javne politike. Uzima „zdravo za gotovo” poželjnost postizanja određenog cilja ne pitajući zašto je taj cilj neophodan. Njegov zadatak je da iznađe najjeftinije načine postizanja tog cilja. Jedina sredstva javne politike koja se ne razmatraju su ona koja su očigledno manje poželjna u postizanju željenog rezultata, tj. ona koja daju manje koristi po većoj ceni. Stoga treba da postoji široka saglasnost da se sprovođenjem ovog testa postiže cilj vredan uloženi resursa.

## 2.5. Kvantifikacija troškova

Kvantifikacija troškova bi trebalo da obuhvati stalne i periodične troškove. Ukoliko data javna politika podrazumeva stvaranje/nabavku osnovnih sredstava, prihode koji nastanu korišćenjem tih sredstava treba isto tako kvantifikovati. Neophodno je da se uračunaju **svi** troškovi, uključujući nadnice i plate, troškove održavanja i popravke, troškove kapitala i oportunitetne troškove aktive koja je već u upotrebi.

Kao što je prethodno pomenuto, različite javne politike su zgodnije za određene vrste analize i može biti neophodno veće oslanjanje na kvalitativne, a ne na kvantitativne procene. Ukoliko se svi troškovi ili koristi ne mogu kvantifikovati, može se dogoditi da se određena opcija učini najboljom ako se uzmu u obzir samo procenjene novčane vrednosti, čak i ako neki drugi izbor sa nižom novčanom vrednošću može imati dodatne nenovčane koristi ili niže nenovčane troškove. Kada se ovo dogodi, treba predstaviti rezultate u obliku koji omogućava ministrima da izaberu da li su, prilikom odabira alternativne opcije, dodatne nenovčane koristi (ili niži nenovčani troškovi) vredne gubitka u novčanoj vrednosti. Zagađivanje je dobar primer, pošto podrazumeva socijalne troškove koji se ne mogu tačno izmeriti. Takvu informaciju treba navesti u proceni da bi se omogućilo donosiocima odluka da procene da li su razlike između troškova neto koristi alternativnih projekata nadmašene razlikama u posledicama zagađivanja koje proizvode.

## 2.6. Bitni faktori pored numeričkog proračuna

Kada se govori o kvantifikaciji troškova, međutim, postoji potreba da se izbegne preterano oslanjanje na numerički proračun. Na primer, odgovarajuća diskontna stopa je važna, ali može se javiti opasnost da numerički proračun da pogrešan osećaj tačnosti i potpunosti. Ima mnogo drugih bitnih pitanja, kao što su postavljanje jasnih ciljeva, izbegavanje optimistične pristrasnosti i temeljna analiza rizika. Pristrasnost i rizik zaslužuju detaljniju raspravu.

Važni aspekti procene biće neminovno zasnovani na pretpostavljenim budućim rezultatima i događajima. Ove pretpostavke moraju biti realistične, bilo da se tiču cena, troškova, rasta tržišta ili bilo kog drugog

faktora. One se uvek moraju jasno iskazati u izveštaju. Tamo gde je to moguće, pretpostavke treba da budu zasnovane na analizi **prošlog** učinka, lošim godinama kao i dobrim, i temeljnoj studiji budućih dešavanja. Važno je uzeti u obzir mogućnost optimistične pristrasnosti u projektovanim troškovima i koristima.

Realistične preporuke smanjuju, ali ne mogu ukloniti, element neizvesnosti u procesu donošenja odluka, te otuda postoji rizik da se odluke donete na osnovu procene mogu ispostaviti pogrešnim. Dobra procena uticaja javne politike ističe elemente koji su neizvesni, tako da su donosioci odluka svesni rizika ukoliko nastave ili ne nastave sa sprovođenjem određene javne politike. Da bi se smanjio rizik, treba da postoji redovna strategija revizije koja procenjuje rezultate prema polaznim pretpostavkama i ciljevima, tako da se pogrešna odluka može promeniti što je pre moguće. Ovo bi trebalo da osigura smanjenje budžetskih i ekonomskih problema.

Na kraju, u vezi sa stvarnim izvorima finansiranja, mora se naglasiti da strana pomoć za određeni projekat ili javnu politiku ne treba da dovede do manje rigorozne procene nego što bi to bio slučaj da ta pomoć nije došla. Strana pomoć je nacionalno sredstvo i mora se koristiti efektivno i efikasno kao i bilo koje drugo. Ovo je naročito važno zato što strano finansiranje može biti dostupno samo u početku iako su administrativni troškovi dugoročni. Takođe treba reći da donosioci odluka treba da budu zadovoljni što se ova sredstva koriste na način koji je najefikasniji u pogledu troškova i ne troše se na programe čije koristi možda nisu tako velike kao koristi neke druge alternative.

Primer ovoga je kada Evropska unija (EU) očekuje od svojih država članica da iskoriste sufinansiranje EU na način koji je najefikasniji u pogledu troškova. Na primer, uredbe strukturalnih fondova nalažu da će „u cilju ocenjivanja njihove delotvornosti, strukturalne aktivnosti Zajednice [biti] predmet prethodnog praćenja, procene i ex post evaluacije koje su kreirane da ocene njihov uticaj u odnosu na ciljeve postavljene u članu 1. i da analiziraju njihove uticaje na određene strukturalne probleme”<sup>5</sup>. Iste uredbe takođe zahtevaju da se Komisiji dostavi analiza troškova i socio-ekonomskih koristi brojnih projekata koje finansira EU. Više informacija o ovoj temi može se naći na internet prezentaciji Komisije<sup>6</sup>.

## 2.7. Zaključak

Ovo poglavlje je bilo usredsređeno na one faktore koji pomažu da se što bolje razume procena troškova, tako da kreatori javnih politika imaju najbolju moguću sliku verovatnih troškova i koristi. Međutim, mora se priznati da u mnogim slučajevima neće biti jednostavno izvršiti procenu uticaja zbog mnogih složenosti u vezi sa njom samom i/ili nedostatkom stručnjaka iz oblasti mikroekonomije. Postoji opasnost da će ova teškoća obeshrabriti kreatore javnih politika ili izvršioce da ne sprovedu uopšte ovakve procene.

Kao što je izneto na početku ovog poglavlja, procenjivanje neto troškova nekog predloga javne politike je naročito značajan aspekt procene uticaja. Međutim, iskustvo je pokazalo da ono što najviše doprinosi kvalitetu odluka o javnim politikama nije tačnost proračuna, već postupak analize predloga od početne faze. I dok postoje složenosti, postoji takođe i niz važnih faktora koji se mogu obuhvatiti relativno lako. Tu spadaju postavljanje jasnih ciljeva, izbegavanje optimistične pristrasnosti i detaljna analiza rizika.

Na kraju, mora se pomenuti da će čak i najbolje izvršena procena uticaja biti beskorisna ukoliko je donosioci odluka ne iskoriste kao sredstvo za javnu politiku. Još jednom, vredi ponoviti da procena predstavlja pomoć u donošenju dobro promišljene odluke, ali da ona nikad ne može biti zamena za pravljenje izbora i postavljanje prioriteta, što su neizbežne nadležnosti svake vlade.

<sup>5</sup> Član 6. 2), *The Framework Regulation*, Savet (EEZ) br. 2081/93.

<sup>6</sup> Videti: <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm> za smernice o dobrim praksama za upravljanje funkcijom evaluacije. Smernice se odnose na nekoliko publikacija Komisije u ovoj oblasti, uključujući *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects* dostupan u Jedinici za evaluaciju GD XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Ovaj priručnik je posebno napravljen za zvaničnike Komisije koji nisu stručnjaci za analizu troškova i koristi (CBA), ali takođe daje neke preporuke spoljnim ekspertima koji bi trebalo da razumeju posebne potrebe Komisije u pogledu informacija o troškovima i koristima predloženih projekata.

### 3. KONSULTOVANJE U PROCENI UTICAJA

Konsultovanje je oduvek bilo priznato sredstvo postizanja konsenzusa, proučavanja ideja, povećanja prihvatljivosti novih predloga, traženja troškovno efikasnih rešenja javne politike i povećanja transparentnosti u donošenju odluka. Već je prihvaćeno da je dobra vladavina u značajnoj meri zasnovana na prikladnim mehanizmima konsultovanja koji su ozbiljno shvaćeni od strane svih učesnika.

Uprkos ovom opštem prihatanju konsultovanja kao sredstva za postizanje dobre vladavine, neke državne uprave i političari često doživljavaju konsultacije sa zainteresovanim stranama kao predavanje vlasti. Zaista, često se smatra da ono sprečava donošenje najpovoljnije i jasne javne politike ili upravljačkih odluka i da u znatnoj meri usporava proces donošenja odluka. Naravno, loše sprovedene konsultacije mogu imati sve prethodno pobrojane negativne uticaje. Međutim, konsultacije koje su dobro pripremljene i sprovedene poboljšavaju informacije na osnovu kojih se donose odluke i povećavaju šanse za konsenzusom i rešenjima javne politike koja su efikasna u pogledu troškova. Pored toga, ovakve konsultacije smanjuju verovatnoću menjanja ili čak povlačenja nekog sredstva javne politike zato što je zasnovano na pogrešnim pretpostavkama ili nedovoljnim informacijama.

Ovo poglavlje je usredsređeno na konsultacije kao sredstvo za prikupljanje informacija za procenu uticaja. Konsultovanje u širem kontekstu, npr. u cilju promovisanja demokratskih vrednosti, većeg nivoa prihvatanja javne politike i povećavanja transparentnosti, nije obuhvaćeno ovim poglavljem.

#### 3.1. Zašto sprovesti konsultacije

Cilj konsultacija, kao i svih ostalih tehnika i metoda koje se koriste u proceni uticaja, jeste da poboljša analitičku osnovu vladinog donošenja odluka i da u tom cilju prikupi informacije o svim posledicama vladinih odluka, bilo da se radi o meri ulaganja, novom zakonu ili mogućim amandmanima na postojeće zakone. Tražena informacija treba da obuhvati ne samo mogući uticaj na državni i na lokalne budžete, već i uticaj na različite grupe društva, ekonomske aktere, itd. Na primer, novi poreski zakoni, zakoni o ulaganjima, podzakonska akta u oblasti životne sredine ili propisi o zaštiti zdravlja i bezbednosti na radu će verovatno imati ogroman uticaj na mala i srednja preduzeća i tržište rada, ali takođe mogu imati i sporedna dejstva na ostale društvene grupe. Naročito, neželjena sporedna dejstva bi trebalo otkriti tokom konsultacija pošto ona mogu da proizvedu neočekivane troškove kada se sredstvo sprovede.

Koliko god da su dobro informisani, državni službenici koji pripremaju neku odluku vlade nikada neće biti u poziciji da imaju kompletan pregled svih mogućih posledica nekog novog sredstva javne politike, naročito ako je ono složenije prirode. Pored toga, državni službenici koji pripremaju to sredstvo obično se nalaze u stručnim jedinicama u centralnim ministarstvima, i zato možda nisu u poziciji da temeljno procene probleme koji se mogu pojaviti prilikom sprovođenja novog sredstva.

Često se dogodi da potrebni statistički podaci o nekoj oblasti koju treba urediti nisu lako dostupni, a prethodna iskustva ili istraživanje mogu biti ograničeni. Takođe je moguće da ne postoji dovoljan broj obučanih kadrova koji bi sproveli procenu uticaja ili analizu troškova i koristi. Ukoliko je administrativni kapacitet i dalje slab, podaci do kojih se dođe u konsultacijama mogu poslužiti kao glavna osnova za procenu uticaja.

Konsultovanje sa drugim ministarstvima će već značajno poboljšati informacije na osnovu kojih se donose odluke. Konsultacije među nivoima vlasti, uključujući izvršne administrativne organe, neophodne su ukoliko sredstvo treba da utiče na njihove budžete, postupke, obim poslova, itd. NVO kao što su organizacije radnika, trgovinska udruženja, grupe za zaštitu živote sredine, itd., kao i akademska javnost u zavisnosti od pitanja o kojem reč, često mogu raspologati informacijama koje nedostaju, pa čak i statistikom. Informacije koje dođu od posebnih interesnih grupa mogu biti pristrasne budući da one brane interese određene posebne

društvene grupe. Ovu moguću pristrasnost moraju balansirati državni službenici pažljivim pregledom i unakrsnom proverom dobijenih podataka.

Konsultacija je neophodna prilikom ocene postojećeg sredstva da bi se doznao pravi uticaj nekog sredstva. Ta konsultacija bi trebalo da uključi organe koji će sprovođiti to sredstvo, one na koje se to sredstvo odnosi i one na koje to sredstvo direktno ili indirektno utiče. Da bi imali konstruktivnu, a ne destruktivnu povratnu informaciju od raznih lica kojima je sredstvo javne politike upućeno, njihova iskustva u vezi sa njim treba da budu primljena kao vredan izvor ocene tog sredstva i treba ih uzeti u obzir prilikom razmatranja mogućih izmena.

### **3.2. Kada sprovesti konsultacije**

Konsultovanje treba da bude sastavni deo svih vidova procene uticaja koji su opisani u prvom poglavlju: naime, u proceni uticaja za odabir sredstva, proceni uticaja nacrtu sredstva i proceni uticaja za evaluaciju sredstva.

Kao opšti princip, konsultacije treba održati što je ranije moguće u procesu razvoja javne politike. Treba ih uvek održati pre nego što se donese odluka. Da bi se obezbedilo dobijanje korisnih informacija kroz konsultovanje, organ sa glavnom nadležnošću treba da poradi na pitanju o kojem je reč pre započinjanja konsultacija i mora temeljno da pripremi sve konsultacije.

Konsultovanje nikada ne treba koristiti kao opravdanje za neku odluku koja je već doneta. Sprovođenje konsultacija, ukoliko nema volje da se informacije razmotre i ozbiljno shvate, gubljenje je vremena i obično dovede ne samo do lošeg sredstva, već i do napetih odnosa sa onima koji su konsultovani.

Treba da postane uobičajena praksa da se konsultacije započnu u okviru uprave na svim nivoima vlasti i da se NVO ili šira javnost konsultuju tek nakon što su se razmotrili rezultati ovih konsultacija.

Ukoliko je procena uticaja namenjena odabiru sredstva javne politike, tj. razvoju i uporednoj proceni mogućih opcija javne politike, konsultacije treba obaviti nakon što je organ koji ih sprovodi razvio i napravio skicu mogućih opcija javne politike (videti primer u nastavku teksta). Ove opcije, njihova izvodljivost i njihovi mogući uticaji onda postaju predmet tih konsultacija.

Ukoliko je procena uticaja namenjena proceni mogućeg uticaja nacrtu nekog sredstva, konsultovanje u okviru uprave treba da bude stalan proces. Svaki deo ili poglavlje tog zakona/sredstva treba razmotriti sa svim ostalim upravnim organima koji mogu biti zainteresovani za oblast koja se uređuje.

Ukoliko je odlučeno da se sprovedu konsultacije van uprave, tj. da se konsultuju NVO i/ili akademska javnost, najkasniji momenat za ove konsultacije mora biti pre nego što se odabrana opcija javne politike ili nacrt dostavi ministru ministarstva sa glavnom nadležnošću radi odobrenja podnošenja savetu ministara. Dobra praksa konsultovanja bi tražila raniju konsultaciju da bi se izbegle moguće veće prerade sredstva usled previda i pogrešnih pretpostavki. Uobičajeno je da se koriste spoljni eksperti tokom izrade nacrtu ukoliko se pojave izvesna pitanja u vezi sa uticajem određenog skupa propisa.

Konsultovanje u kontekstu ocenjivanja postojećeg sredstva se definiše utvrđivanjem trenutka kada će se sprovesti evaluacija, što se može uraditi već u predmetnom zakonu ili odlukom vlade ili parlamenta.

### **3.3. Kako sprovesti konsultacije**

Sve konsultacije treba da budu transparentne u pogledu načina na koji se sprovode. Stoga, sve konsultacije moraju da budu dobro dokumentovane u odnosu na lica koja se konsultuju, pitanja u vezi sa kojima se konsultuje i rezultate konsultovanja.

Oni koji su konsultovani mogu primiti pisanu informaciju. Organ koji sprovodi konsultacije mora da pripremi ovu dokumentaciju. Ona treba da obuhvati, u zavisnosti od svrhe procene uticaja, ili opis opcija date javne politike, ili nacrtu zakona, ili dokument o projektu i, pored toga, definiciju glavnih tema konsultovanja i određenih pitanja u vezi sa ovim temama. Ove teme i pitanja treba da budu grupisani i upućeni različitim grupama/osobama koje će biti konsultovane. Na primer, to mogu biti pitanja u vezi sa sprovođenjem i primenom upućena izvršnom organu (policija, carina, službe za zapošljavanje, itd.), pitanja o izvodljivosti

i troškovima za osiguravajuća preduzeća ili komunalne službe i pitanja o željenom sredstvu sprovođenja i o obavezama pridržavanja za nevladin sektor, itd.

Rok za dostavljanje komentara treba da bude dovoljno dug da oni koji su konsultovani imaju priliku da prikupe dodatne informacije. NVO će možda morati da se konsultuju sa svojim članovima, organima koji treba da sprovede dato sredstvo javne politike, npr. okružnim kancelarijama ili lokalnim vlastima, i treba da budu u stanju da razmotre to pitanje sa zaposlenima na koje se odnosi.

Realan rok za komentare bi takođe pomogao da se poveća verovatnoća primanja svih korisnih informacija koje mogu da obezbede oni koji se konsultuju. Uobičajeno je da oni na koje može uticati mera vlade žele da utiču na tu javnu politiku ili propis iznoseći argumente potkrepljene podacima. Može im trebati nešto vremena za prikupljanje tih podataka, ali ukoliko je pitanje važno, mogu biti voljni da ulože potrebno vreme za prikupljanje informacija koje mogu biti veoma korisne donosiocima odluka.

***Primer konsultacija namenjenih proceni moguće opcije javne politike ili nacrtu zakona:***

*Cilj: Smanjenje saobraćajnih nesreća (obično ga formuliše ministar/vlada/koalicioni dogovor)*

Organ koji sprovodi konsultacije mora do detalja opisati moguće opcije javne politike ili glavnu odredbu nacrtu zakona.

Moguće opcije:

- (a) Ne uraditi ništa.
- (b) Uvesti i sprovesti ograničenja brzine sa visokim kaznama i mogućim pritvorom (zakonodavna opcija).
- (c) U saradnji sa osiguravajućim preduzećima smanjiti premiju osiguranja onim vozačima koji nisu imali saobraćajne nesreće (finansijska/podsticajna opcija).
- (d) Sprovesti reklamnu kampanju, objaviti statistike, itd. (informativna opcija).
- (e) Investicioni program za izgradnju više i boljih puteva (opcija vladinog investiranja).
- (f) Poboljšati sigurnosne provere na kolima i onda podići standarde bezbednosti (zakonodavna opcija).

Nakon opisivanja ovih opcija moraju se odrediti pitanja o kojima uprava želi informacije, npr. na sledeći način:

- Koju opciju je jednostavnije sprovesti?
- Kolika ulaganja su potrebna (kratkoročni trošak)?
- Koje su kadrovske potrebe (trajni troškovi)?
- Koja opcija nudi više podstreka za pridržavanje?
- Koje koristi se mogu očekivati – smanjenje broja saobraćajnih nesreća?

Konačno, moraju se formulisati veoma konkretna pitanja za konsultovanje različitih ciljnih grupa i predočavanje različitih opcija.

Neki primeri pitanja zabeleženi su ispod, ali lista ni u kom slučaju ovim nije zaključena.

Za opciju (b), povećanje saobraćajnih kontrola i kazni za saobraćajne prekršaje:

- Da li policija ima dovoljno osoblja da obezbedi sprovođenje, da li imaju automobile, pouzdan radarski sistem, itd.; koliko bi koštalo opremanje?
- Da li je uprava opremljena da obezbedi i kontroliše prikupljanje novčanih kazni (spisak registarskih tablica i adresa, itd.)?
- Da li je predviđeni unutrašnji administrativni postupak za postupanje sa novčanim kaznama dovoljno jednostavan da izbegne pravljenje dodatnog troška umesto dodatnog prihoda?

Za opciju (f), poboljšanje bezbednosnih provera na kolima, a zatim podizanje standarda bezbednosti:

- Koje političke/socijalne posledice mogu da se pojave ukoliko se povećaju bezbednosni standardi za kola (povećanje cene automobila i održavanja za građane)?
- Koji su troškovi koje treba da snose vlada i preduzeća za javni prevoz (povećan trošak održavanja voznog parka za vladine usluge i javni prevoz)?
- Ukoliko privatni sektor sprovede bezbednosne provere, koliko će koštati nadzor? Koja institucija će biti zadužena za nadzor i uz koliki dodatni trošak?

Za opciju (d), sprovođenje reklamne kampanje:

- Postoje li bilo kakve mogućnosti da reklamnu kampanju plati privatni sektor ili da saraduje u naporima?
- Koliko će ona koštati?
- Koja je stopa uspešnosti takvih kampanja u drugim zemljama?

Za vreme konsultacija unutar vlade, prihvaćeno je da svako ministarstvo pokriva pitanja iz svojih oblasti nadležnosti. Na primer, ministarstvo finansija je pre svega nadležno za procenjivanje budžetskog uticaja, ministarstvo za životnu sredinu – za uticaje na životnu sredinu, ministarstvo privrede – za ekonomske uticaje, itd. Razume se da, ukoliko treba napraviti novu kancelariju ili regrutovati nove kadrove za sprovođenje neke javne politike, uticaj mora da proceni ministarstvo koje je zaduženo za sprovođenje novog sredstva javne politike, a to ne mora biti isto ministarstvo koje je bilo nadležno za njegovu izradu. Međutim, dok nova ulaganja i zapošljavanje stvaraju budžetske troškove, ministarstvo finansija takođe ima odgovornost da proceni ove troškove.

Konsultacije sa stranama van uprave treba da odgovore na određena pitanja. Treba osigurati i pažljivo pratiti da su konsultacijama obuhvaćene sve grupe koje mogu imati nekog interesa u novom programu određene javne politike i da se rezultati konsultacije dokumentuju. Uprava mora da osigura da se uzmu u obzir i interesi onih grupa koje nisu dobro zastupljene u NVO, npr. starijih, dece, itd.

Konsultovanje u kontekstu procene uticaja za ocenjivanje nekog sredstva ima drugi cilj. U procesu evaluacije konsultovanje sa upravom i onim grupama u društvu na koje se zakon odnosi znači traženje pravog iskustva sa zakonodavstvom i preciznim podacima, kao i moguće preporuke za izmenu. To nije slučaj prognoziranja mogućih uticaja, već obraćanja pažnje na one uticaje koji se zapravo ostvare. Stoga je očigledno da dobra evaluacija mora da prikupi podatke ne samo od onih koji moraju da sprovedu to sredstvo, već i od svih onih na koje je dato sredstvo trebalo da ima pozitivan ili negativan uticaj. Izbegavanje konsultovanja onih na koje se sredstvo direktno odnosi i širih ciljnih grupa sredstva i njihovih interesnih grupa u ocenjivanju bi, najverovatnije, izvrnilo rezultate zato što je bilo koja evaluacija empirijsko poređenje između očekivanih rezultata i stvarnih rezultata tog sredstva.

### 3.4. Koji vidovi konsultovanja su mogući

Konsultovanje unutar uprave može se sprovesti pisanim postupkom ili u vidu međuministarskih sastanaka. Ukoliko su konsultacije u pisanoj formi, sve komentare treba proslediti svim učesnicima. Ukoliko su konsultacije usmene, poželjno je da se pozovu predstavnici svih zainteresovanih delova uprave na isti sastanak, da bi se imala kompletna razmena mišljenja i pojasnila različita stanovišta.

Konsultacije van uprave mogu takođe da se odvijaju u pisanom postupku ili na javnoj raspravi. Poslednjih godina neke države su počele da konsultuju zainteresovane strane i širu javnost putem interneta. Ovaj vid konsultovanja je jeftiniji od tradicionalnih formi pošto ne treba poslati nikakvu dokumentaciju. Ima prednost da svako ko je zainteresovan može da komentariše dati predlog. S druge strane, mana je što traženje određene informacije postaje teže. Do sada je malo informacija bilo dostupno o prihvatljivosti ovog vida konsultovanja i o kvalitetu informacija prikupljenih na ovaj način.

Neki investicioni programi ili zakonodavstvo koji su od značajnog uticaja na velike grupe građana u određenoj oblasti moraju po zakonu da sprovedu javne konsultacije pre nego što se mogu usvojiti. Ovo

je naročito tačno za infrastrukturne mere poput novih aerodroma, autoputeva, železničkih pruga ili novog prostornog plana koji može uticati na vrednost imovine.

### **3.5. Koga konsultovati**

Konsultovanje unutar uprave treba uvek da uključi ministarstva koja imaju horizontalne nadležnosti. Ovo su pre svih ministarstvo finansija (budžetski troškovi), ministarstvo pravde (ustavne i pravne), ministarstvo unutrašnjih poslova (organizacija i sprovođenje). U zavisnosti od podele poslova u datoj zemlji, mogu postojati i druga ministarstva koja uvek treba konsultovati, npr. u odnosu na raspodelu kadrova ili sprovođenje sredstva od strane lokalnih vlasti. Obično je dobra praksa da vlasti pruže informacije interno o svim projektima, tako da su ministarstva u stanju da informišu ministarstvo koje ima glavnu nadležnost o svojoj želji da budu konsultovana u datom projektu. Konsultovanje između svih nivoa vlasti se vrši ne samo preko ministarstva sa nadležnošću za lokalne vlasti, već i preko udruženja lokalnih vlasti.

Preporučljivo je konsultovati grupe van uprave za bilo koje sredstvo koje može uticati na interese određene društvene grupe. Iz niza razloga je teško obezbediti konsultovanje svih zainteresovanih društvenih grupa; neke od grupa možda nemaju organizovana predstavništva, druge mogu biti organizovane ali njihova organizacija nije poznata ministarstvu koje sprovodi konsultacije. Da bi se smanjila verovatnoća zapostavljanja određenih grupa, može biti korisno da se napravi registar u centru vlade gde se mogu registrovati sve NVO, tako čineći dostupnim svoje interese, kao i teme o kojima žele da budu konsultovane. Konsultovanjem sa svima onima koji su na spisku može se izbeći pristrasno konsultovanje ili prekor zbog pristrasnog konsultovanja.

Države poput Švajcarske imaju dugu tradiciju neposredne demokratije i konsultovanja široke javnosti. Konsultovanje sa širom javnošću može biti dugo i skupo, ukoliko se ne obavi internetom, a troškovi pripremanja dokumentacije i njenog deljenja građanima možda ne budu srazmerni rezultatima. Široko javno konsultovanje pisanom dokumentacijom raspodeljenom građanima može, stoga, biti korisno jedino za krupne ustavne promene. Međutim, značajne promene u penzionom sistemu ili obrazovnom sistemu mogu takođe imati koristi od širih konsultacija.



#### 4. POSEBNA PRIMENA PROCENE UTICAJA NA PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA I NA PROCES PREGOVARANJA O PRISTUPANJU

##### 4.1. Uvod

Države koje se spremaju da pristupe Evropskoj uniji suočene su sa ogromnim zadatkom transformisanja svojih ekonomskih, socijalnih i pravnih struktura, kao i struktura vlasti. Države srednje i istočne Evrope rade ovo u kontekstu svoje integracije u Evropu, kao i u širi kontekst „zapadnjačke” vladavine, globalizacije i svetske trgovine. Od ovih država, 10 kandidata trenutno sprovode ogroman strateški projekat pristupanja Evropskoj uniji (EU), dok ostale teže da dobiju status kandidata. Sve ovo stavlja teško breme na vlasti da u okviru relativno kratkog vremena razviju javnu politiku, izrade i usvoje zakone i podzakonske propise i izgrade institucije sposobne da ih efikasno sprovedu i primenjuju.

Sada postoji veoma značajan niz zadataka koji se međusobno blokiraju i koje vlade i nacionalne uprave u državama kandidatima moraju da sprovedu. Tu spadaju:

- aktivnosti nakon *screening*<sup>7</sup> procesa, pripremanje celokupne pregovaračke pozicije do detalja;
- redovno prerađivanje i dopunjavanje Nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine EU (NPAA<sup>8</sup>);
- sprovođenje NPAA;
- izgradnja institucija;
- izrada programa za Phare i ostale vrste pomoći;
- pripremanje, izrada programa i sprovođenje Instrumenta za strukturne programe za pretpristupanje (ISPA) i poljoprivrednog fonda (SAPARD) nakon 2000. godine;
- opštenje sa NVO i širokom javnošću;
- pripremanje i obučavanje državne uprave za učešće u donošenju odluka u EU.

Svrha ovog poglavlja je da pokaže kako tehnike procene uticaja mogu da pomognu državama srednje i istočne Evrope u izvršavanju nekih od zadataka u vezi sa evropskom integracijom i pristupanjem EU. U konkretnom kontekstu javne politike u oblasti evropskih integracija, ciljevi procene uticaja su prvenstveno da snabdeju vlade i privatni sektor informacijama o političkom, ekonomskom, socijalnom uticaju, kao i uticaju u oblasti životne sredine, usvajanja javnih politika Zajednice ili pojedinačnih uredbi i uputstava. U najboljem slučaju, rezultati bi bili kvantitativne procene neto troškova i njihova preraspodela u različite finansijske sektore – nacionalni budžet, regionalne i lokalne budžete, privatni sektor, potrošače i tako dalje.

Ali čak i kada se ne može dobiti precizna kvantitativna informacija, kvalitativna informacija može takođe biti od znatne važnosti. Na primer, često će biti moguće naznačiti implikacije neke mere za domaće institucije, a da se pritom ne mogu tačno navesti koji su troškovi takvih promena. Zaista, u nekim slučajevima kvalitativna analiza može biti važna da bi se naglasili problemi kojima se treba pozabaviti, a koji ne uključuju troškove koji se jasno mogu pripisati nečemu. Na primer, uloga institucija koje obezbeđuju kontrolu granica možda se mora promeniti nakon pristupanja EU i biće potrebno vreme da se osposobe upravljački i drugi kadrovi za ove promene na način koji uzrokuje najmanje poremećaje. Dobra analiza i jasno razumevanje uticaja predloženih promena, i kvantitativnih i kvalitativnih, pomoglo bi da se olakša tranzicija i umanje problemi sa ljudskim resursima i diskontinuitetom u pružanju usluga.

<sup>7</sup> *Screening* je proces kroz koji Evropska komisija procenjuje stepen usklađenosti zakonodavstva svake države kandidata sa pravnom tekovinom EU. Prim. prev.

<sup>8</sup> Na engleskom jeziku *National Programme for the Adoption of the Acquis*, te otuda skraćenica NPAA. Prim. prev.

## 4.2. Primenljivost procene uticaja pristupanja EU

Ponekad se kaže da, zato što ulazak u EU zahteva od država kandidata da usvoje i sprovedu *acquis communautaire*, procena uticaja nema svrhe pošto država kandidat nema izbora. Ovo nije tačno. Postoje različiti načini usklađivanja pravnog okvira neke države sa zahtevima EU. Razlog za ovo leži u prirodi zakonodavstva EU, koje ima dva glavna oblika:

- **Uredbe** se moraju usvojiti u svojoj celosti i bez izmena od strane države članice; koriste se kada se potpuna jednoobraznost smatra neophodnom da bi se postigli ciljevi ovog zakonodavstva.
- **Uputstva** su, s druge strane, mnogo fleksibilnija. Sastoje se od „opštih obaveznih zahteva” koji se moraju ugraditi u zakonodavstvo države članice. Međutim, državama članicama je ostavljeno da tačno odrede kako će ovo uraditi.

Ovo daje državama kandidatima značajnu fleksibilnost u načinu na koji sprovode uputstva EU i ovi različiti načini sprovođenja mogu imati veoma različite uticaje na ekonomiju i društvo. Procena uticaja je presudna za određivanje najpodesnijeg načina za sprovođenje uputstava. Čak i tamo gde sprovođenje ostavlja malo diskrecije državi kandidatu, kao što je čest slučaj sa uredbama, procena uticaja je i dalje važna zato što donosiocima odluka ukazuje na uticaj koji će sprovođenje uredbe imati na ostale varijable date javne politike. Pored toga, analiza uticaja uredbi može da pomogne u postavljanju prioriteta prilikom odlučivanja o vremenskom okviru sprovođenja različitih uredbi, a i prilikom planiranja budžeta, prilikom objašnjavanja uredbe onima na koje ona utiče i obezbeđivanja njihove saradnje, kao i u kreiranju institucija za sprovođenje.

U ovom kontekstu treba pomenuti:

- Postupci i tehnike za sprovođenje procene uticaja su generalno isti za javne politike i zakonodavstvo u vezi sa evropskim integracijama i pristupanjem EU, kao za sve druge javne politike i zakonodavstvo (nekoliko izuzetaka i posebnih slučajeva neće biti pominjani u ovom poglavlju). Pitanja i tehnike o kojima se govori u prvom poglavlju o poboljšanju sredstava javne politike kroz procenu uticaja i drugom poglavlju o proceni budžetskih i ekonomskih uticaja vladinih javnih politika i trećem poglavlju o konsultovanju važni su za pristupanje EU i neće se ponavljati ovde.
- Procena uticaja ne zamenjuje ostale postupke i strategije u težnji ka integraciji i pristupanju. Njena svrha je da doprinese razvoju i poboljša delotvornost drugih strategija i/ili smanji njihove troškove i negativna sporedna dejstva.
- Izrada procene uticaja je i sama **trošak** u pogledu vremenskog odlaganja i ljudskih i budžetskih resursa. U slučaju pristupanja EU od države kandidata se traži da prilagodi hiljade pojedinačnih propisa, kao i dosta javnih politika u relativno kratkom vremenskom roku. Nepojmljivo je da neka zemlja može da sprovede ozbiljnu analizu uticaja svih ovih promena. Procena uticaja se mora sprovesti na način da može da prepozna najbitnije oblasti uticaja na nacionalnu ekonomiju i društvo i da koncentriše procenu uticaja na ove oblasti.

Uopšteno, procenu uticaja treba izraditi samo kada se razumno može očekivati da očekivane koristi rezultata ove procene nadmaše troškove. Međutim, važno je imati širu perspektivu „očekivanih koristi” i razmatrati ih samo u pogledu finansijskih i ekonomskih troškova. Neke druge koristi kao što su veća jednakost, povećana odgovornost, poštovanje vladavine prava i poboljšan kapacitet u upravi treba takođe razmotriti.

## 4.3. Kako procena uticaja može da doprinese delotvornom procesu pristupanja EU

Kao što je pokazano u ostalim poglavljima, procena uticaja je element razvoja javne politike kreiran da bi poboljšao informacije dostupne donosiocima odluka. U slučaju pristupanja EU procena uticaja može da pomogne donosiocima odluka da izvuku najviše iz procesa na sledeće načine:

- olakšavanjem procesa postavljanja prioriteta i utvrđivanja redosleda prilikom kreiranja javnih politika, kao i procesa usvajanja i sprovođenja *acquis communautaire*;

- davanjem procena troškova različitih pristupa u sprovođenju javne politike ili mera Zajednice, što na taj način služi kao deo dokaza potrebnih vladama da donesu odluke o javnim politikama;
- pružanjem informacija o uticaju mera na javni i privatni sektor da bi se pružile informacije o promenama koje će se zahtevati u institucijama, rukovodstvu i procesima proizvodnje;
- kvantitativnim merenjem uticaja mera na nacionalne (i gde je prikladno na regionalne i lokalne) budžete i potrebe kompanija za finansiranjem.

Kad god postoji više od jednog načina da se postupi, mora se napraviti izbor. Ovo se primenjuje na odabir pravca neke javne politike, sredstva javne politike, metoda za sprovođenje i primenu, institucionalnog rešenja, pregovaračke strategije i odgovarajućeg trenutka sprovođenja. Za pravljenje takvih izbora korisne su bolje informacije o mogućim posledicama; zadatak procene uticaja je da pruži takve informacije, kako kvantitativne, tako i kvalitativne.

#### **4.3.1. Troškovno efikasno usvajanje i primena *acquis communautaire***

Ovo je najšira i najosnovnija oblast kojoj procena uticaja može da doprinese. Procenjeni trošak evropskih firmi za pridržavanje nacionalnih i administrativnih zakona EU dostiže 540 milijardi evra godišnje (3-4% BDP). Pored toga, različiti nivoi vlasti snose određene budžetske troškove. Izbor načina sprovođenja *acquis communautaire* koji nije najekonomičniji i najefikasniji može da umanja konkurentnost date države u poređenju sa ostalim članicama EU. Očigledno postoji prostor za uštedu za pojedince, firme i vlasti ukoliko je implementacija dobro promišljena u pogledu načina i redosleda u kojem se ostvaruje.

Pripremanje za integraciju u Evropsku uniju je složen primer u kome se može primeniti smanjenje troškova. Uprkos onome što se često govori, ne postoji jedan način da se pridruži EU, postoji mnogo načina. Ovi različiti načini mogu imati veoma različite uticaje na ekonomiju i društvo. Da bi se odabrao najoptimalniji put ka Evropskoj uniji, neophodno je znati koji su politički, ekonomski, finansijski, pravni i društveni uticaji usvajanja javne politike i propisa EU i šta različiti načini sprovođenja konkretnih odluka javne politike znače za datu državu.

Usvajanje politike evropskih integracija koje nije optimalno će ne samo uvećati troškove, već i smanjiti koristi u pogledu ekonomske efikasnosti i konkurentnosti koje se očekuju od pristupanja EU. Da bi se pomoglo izbegavanju takvih posledica, može se koristiti procena uticaja u iznalaženju pristupa koji:

- osiguravaju da sprovođenje socijalnih ciljeva *acquis communautaire* (npr. životna sredina) ne uzrokuje ekonomske troškove veće od neophodnih za privatni sektor;
- smanjuju trošak pružanja javnih usluga da bi se izbeglo izazivanje destimulativnih efekata u vezi sa porezima i utaje poreza;
- obezbeđuju da troškovi i odlaganja koje trpe ekonomski akteri prilikom pružanja javnih usluga i interakcije sa upravom (npr. dobijanje dozvole) neće biti veći od neophodnih;
- se oslanjaju na dobrovoljno pridržavanje, što je, kako iskustvo pokazuje, često jeftiniji način za industriju da se pridržava uredbi EU nego što je administrativna kontrola.

Iz ovih razloga bi procena uticaja trebalo da bude, što je više moguće, redovan aspekt procesa pravne harmonizacije. Ministarstva i radne grupe koji pripremaju nacionalna sredstva date zemlje za primenu pravne tekovine EU bi trebalo da, koliko je to moguće, kroz svoj redovni rad razmotre uticaje alternativnih pristupa pretvaranja uputstava u nacionalno zakonodavstvo, i da identifikuju troškove i koristi celokupnog bitnog zakonodavstva EU. Tamo gde postoje bitne implikacije ili dosta različiti uticaji različitih pristupa sprovođenju, ovo treba izneti pred savet ministara (ili odgovarajući odbor ministara) u cilju potkrepljivanja procesa odlučivanja informacijama.

#### **4.3.2. Izgradnja institucija**

Administrativna uređenja i institucije potrebne državi da bi sprovela *acquis communautaire* najvećim delom nisu prepisani od strane EU, već su ostavljeni svakoj državi da ih kreira i sprovede. S obzirom na

to da *acquis communautaire* traži odgovore na funkcionalna pitanja, a ne prepisuje institucionalna rešenja koja treba usvojiti, izazov u planiranju institucija postaje težnja da se osigura delotvorno pridržavanje uz najmanji trošak.

Ovaj pristup otvara širok spektar institucionalnih opcija. U odnosu na razne delove *acquis communautaire* neophodno je postaviti pitanja kao što su:

- Da li određeni propis EU treba sprovesti izmenom postojećih institucija, ili bi trebalo napraviti novu instituciju?
- Da li bi sistemi pružanja javnih usluga trebalo da budu javni ili privatni, ili i jedno i drugo?
- Na koji način će sistemi pružanja usluga (bilo javni ili privatni) biti predmet unutrašnje i spoljne kontrole?
- Koje mere su potrebne da bi se osigurala puna javna odgovornost određenog institucionalnog oblika za koji se odluči?

Iskustvo pokazuje da su članice EU u stvari odabrale veoma različite institucionalne pristupe sprovođenju delova *acquis communautaire*. Lekcija iz država članica je da se teret koji snose ekonomski akteri u znatnoj meri formira načinom na koji se *acquis communautaire* ugrađuje u nacionalne regulatorne sisteme kao i rešenjem za uređenja za sprovođenje i primenu. Izgradnja administrativnih institucija za sprovođenje *acquis communautaire* ima krupne posledice po budžet, kako neposredne, tako i dugoročne.

Prilikom koncipiranja pristupa sprovođenju, najvažnije pitanje je odlučiti za šta se želi optimalno rešenje. Odluku treba doneti na nekoliko polja. Prvo, s obzirom na to da troškovi napora u primeni mogu početi da premašuju njihove koristi iznad određenog nivoa napora, mora se obratiti pažnja na relativnu isplativost ulaganja raznih strategija primene. Drugo, administrativni propis nameće i budžetske troškove (koje plaćaju poreski obveznici) i ekonomske troškove (koje direktno snose preduzeća i koji se odražavaju i kroz troškove potrošača). Ovo dvoje se često međusobno isključuju. Na primer, jednoj kompaniji reviziju može uraditi računovođa iz privatnog sektora koga plaća ta firma, ili administrativni inspektor koga plaćaju poreski obveznici. Ovo je otvoreno pitanje – koja revizija je ekonomski efikasnija, a koja je administrativno delotvornija?

Koristeći metode o kojima je bilo reči u prethodna tri poglavlja, procena uticaja može biti centralno sredstvo u prepoznavanju i merenju ovih veoma značajnih implikacija troškova i delotvornosti, i privatnih i javnih, koje prouzrokuju različiti izboru u pogledu institucionalnog rešenja.

### **4.3.3. Pripreme za pregovore i izmena pozicija tokom pregovora**

Procena uticaja može pomoći državi u pripremi njene pregovaračke strategije identifikovanjem oblasti u kojima ta država može poželeti da zahteva prelazne periode ili izuzetke, kao i davanjem empirijskih podataka (i kvantitativnih i kvalitativnih) za podržavanje ovih argumenata.

Prilikom identifikovanja oblasti za prelazne periode, korisno je napraviti razliku između „propisa o proizvodu” i „propisa o procesu”. Propisi o proizvodu se tiču prirode samog proizvoda, na primer, standarda kvaliteta hrane, standarda izduvnih gasova automobila, zahteva u pogledu obeležavanja, itd. Poštovnije propisa o proizvodima je uslov da bi proizvod mogao da se plasira na tržište EU. Propisi o procesu se, s druge strane, tiču uslova pod kojima se proizvod proizvodi, na primer, zdravstveni i bezbednosni standardi na radnom mestu ili ekoloških standarda za fabrike.

Zemlje koje pregovaraju treba da budu pripremljene da nakon pristupanja preuzmu čitavu pravnu tekovinu EU u oblasti proizvoda na unutrašnjem tržištu. Možda će neka uputstva izazvati probleme; njih treba ispitati i, ukoliko su problemi ozbiljni, istaći u pregovorima. Ali ovo bi trebalo da budu čisto tehnički razlozi, npr. da je fizički neizvodljivo, čak i sa najvećom voljom na svetu, da se to sprovede do trenutka pristupanja. Svaki pokušaj ovde da se koriste izuzeci ili prelazni periodi da bi se zaštitila domaća preduzeća, javna ili privatna, iskomplikovaće pregovore i možda ih značajno produžiti.

Treba izraditi prikladnu procenu uticaja za uputstva koja se odnose na procese. Najvažnije oblasti bile bi životna sredina, oblast socijalne politike (naročito zdravstvo i bezbednost na radnom mestu) i, možda,

oblasti poput saobraćaja. Tamo gde će uticaj uputstva biti veoma značajan i dovesti do ozbiljnih finansijskih problema (ili u nekim slučajevima institucionalnih problema), treba ozbiljno razmotriti mogućnosti predlaganja prelaznog perioda.

Priroda tog prelaznog perioda koji bi trebalo predložiti zavisice od prirode problema:

- Tamo gde je problem tehničke prirode, jednostavno zbog nedostatka vremena da se završi sa sprovođenjem nekog uputstva pre pristupanja, i gde je preuzimanje uputstva u jasnom interesu države koja pregovara, treba usvojiti što kraći vremenski okvir.
- Tamo gde bi sprovođenje dovelo do ozbiljnih finansijskih problema, treba razmotriti dve moguće prelazne mogućnosti:
  - Ukoliko je usvajanje uputstva ipak važno za ekonomski rast i makroekonomsku stabilnost, treba ispregovarati najkraći postupni prelazni period koji je finansijski moguć.
  - Ako doprinos uputstva nije dovoljan za rast, stabilnost i zaposlenje u kratkoročnom periodu, ili je čak i negativan, dugi prelazni periodi sa usporenom progresivnošću su najbolji. Primer bi bilo Uputstvo o gradskoj otpadnoj vodi. Na duge staze, jasno je da je u interesu svake zemlje da usvoji ovo uputstvo, pošto je od značajne koristi za potrošače i životnu sredinu. Međutim, ne postoji velika povezanost u kratkom i srednjem periodu između sprovođenja uputstva i ekonomskog rasta ili čak društvene dobiti, izuzev na negativan način, tj. sprovođenje je toliko skupo da bi njegovo finansiranje imalo usporavajući efekat na rast. U ovom slučaju dug prelazni period sa većim delom koji treba sprovesti na kraju perioda (kada je BDP date države mnogo viši) bi bio idealno rešenje.

Čvrsta osnova za traženje prelaznih perioda zasnovanih na proceni uticaja rezultirala bi ubedljivijim pozicionim dokumentima. Pored toga, kako pregovori napreduju i kako će država neizbežno morati da se odrekne nekih od svojih zahteva, prateće informacije iz analize uticaja takođe će doprineti odlukama o tome kako da se poređaju prioriteta pozicija od nacionalnog interesa. Bez takve analize biće nemoguće da savet ministara donese ozbiljnu odluku u toku pregovaračkog procesa o tome od kojih pozicija se može odustati uz najmanji trošak po državu, a koje pozicije se apsolutno moraju braniti.

#### **4.3.4. Komunikacije u vezi sa evropskim integracijama**

U većini država kandidata srednje i istočne Evrope projekat pristupanja EU je prilično popularan i uglavnom uživa podršku glavnih političkih snaga. Ali iskustvo pokazuje da se ne može uvek računati na održanje takve podrške kada se tokom pregovora donose teške odluke, i kada u određenim sektorima počnu da se osećaju negativne posledice usvajanja zahteva EU. Stoga sve zemlje moraju da započnu neki proces komunikacije sa javnošću da bi se osigurala neprekidna podrška procesu.

Procena uticaja može da popravi komunikacije vlade tako što će dati opsežne informacije o tome kako društvo ima koristi od vladinih odluka. Kada treba doneti teške odluke u procesu pripremanja i pregovaranja o pristupanju EU, uticaj na različite segmente društva je često neujednačen, i gotovo uvek je neizbežno da će odluke, čak i one najbolje, dovesti do porasta barem nekog protivljenja u javnosti ili unutar određenih sektora. Na primer, naplata naknade korisniku za neku uslugu koja je trenutno „besplatna” je uvek nepopularna. Ali ako vlada može da pruži čvrste podatke i pokaže da je ovo dugoročno najjeftinija opcija, ili da je to najpravičniji izbor, odluku će možda biti lakše „prodati”. Sposobnost vlade da dokaže da su izbori doneti na osnovu kvalitetne analize može uvek ići bar donekle u pravcu obezbeđivanja podrške tim odlukama.

U pripremanju i naknadnom prilagođavanju pregovaračke pozicije, transparentnost je dobra politika. Jasno, pritisak rokova će biti neprijatelj javne politike jer će obavestavati biračko telo o poziciji koju vlada namerava da zauzme. Ali ukoliko se vidi da vlada zauzima pozicije bez konsultacija i informisanja javnosti, ovo će dovesti do pada podrške u čitavom procesu integracija. Transparentnost će postati još važnija kako se pregovori budu odvijali i spremljene nacionalne pozicije budu morale da se menjaju da bi pregovori dalje napredovali. Stoga je dobra javna politika posvetiti resurse konsultacijama, informacijama i odnosima s javnošću od početka pregovaračkog procesa.

Čvrste informacije o razlozima za odabir među različitim javnim politikama i opcijama za sprovođenje su naročito važne u odnosu na parlament od kojeg će se, kao rezultat priprema za pristupanje, tražiti da usvoji niz propisa i tako prilagodi nacionalno pravo pravu EU. Nije neuobičajeno da parlament pokuša da promeni propis koji je predložila vlada, i vlada treba da ima ubedljive argumente da obezbedi usvajanje propisa a neophodnog za proces pristupanja.

#### 4.3.5. Delotvorno članstvo

Članstvo u EU zahteva od nacionalne uprave da obilato učestvuje u razvoju evropske javne politike. Državni službenici u ministarstvima moraju biti sposobni da reaguju na nove predložene uredbe i da procene, često suviše brzo, kako ove uredbe mogu da utiču na njihove sopstvene države. Veštine koje su neophodne da se ovo efektivno odradi obično su iste one koje su neophodne za procenu uticaja. Štaviše, neki vid procene uticaja je sada obaveza donosilaca odluka u EU. Primer je uputstvo EU o proceni uticaja koje obavezuje javni i privatni sektor da procene posledice po životnu sredinu većih građevinskih projekata, kao što su izgradnja puteva ili novi industrijski kompleksi. Na kraju, donošenje inteligentnih izbora u programiranju fondova EU takođe zahteva kapacitet za sprovođenje procene uticaja.

Iz ovih razloga, korisno je imati u vidu da je danas ulaganje u izradu procene uticaja i u obuku i poboljšanje veština državnih službenika u povezanim oblastima takođe ulaganje u jačanje kapaciteta ministarstava u analiziranju javne politike, i, stoga, u njihovim pripremama za poslove koje će morati da preduzmu nakon pristupanja.

#### 4.4. Procena uticaja: postavljanje prioriteta

Dok procena uticaja može, očigledno, da predstavlja korisno sredstvo za pristupanje EU, podjednako je tačno da količina propisa i promena u javnim politikama koje se zahtevaju u državama srednje i istočne Evrope u ovom procesu ne dozvoljava tim zemljama da za sve njih sprovedu procenu uticaja svega. Pošto su sredstva ograničena, a vreme kratko, neophodno je da se odaberu slučajevi gde će sama procena uticaja verovatno biti efikasna u pogledu troškova. Osnovni princip je da bi sredstva koja se ulože u procenu uticaja trebala da budu srazmerna važnosti tog pitanja. Neku procenu, makar i osnovnu, treba sprovesti za svaki bitan propis EU, ali detaljna procena uticaja treba da se koncentriše na izuzetno važne stvari. Primeri mogu biti uredbe i uputstva u kojima postoji mogućnost značajne uštede ili koje su poznate kao problematične i teške za sprovođenje, i stvari od strateškog značaja za pregovore poput politički jako obojenih oblasti i potencijalnih kandidata za prelazni period.

Ima bar pet načina prepoznavanja propisa koje bi država mogla da želi detaljnije da proceni:

- Odabir prema prirodi i trošku same javne politike.

Razlike između uredbi i uputstava, i između proizvoda i procesa već su opisivane. Uputstva su prikladna za detaljniju procenu zato što je u njihovom usvajanju prisutna veća fleksibilnost i ima više opcija za ispitivanje. Uredbe i uputstva o procesu su više verovatne oblasti za prelazne periode od onih koje se odnose na proizvod, i na taj način, u kontekstu priprema pozicionih dokumenata, mogu biti očigledniji predmeti za detaljniju procenu uticaja. Važno je pomenuti da je u slučaju nekoliko finansijski najtežobnijih uputstava još u početku postignut sporazum o dugim periodima sprovođenja za postojeće države članice, argument koji postojeći kandidati mogu da iskoriste da bi za sebe dobili prezalne periode.

Štaviše, u delu *acquis* koji se odnosi na procese će se zahtevati najveći deo ulaganja, javnih i, možda, privatnih. U oblasti zahvaćenoj propisima Zajednice, svi propisi iz oblasti životne sredine i oni koji se odnose na zdravlje i bezbednost na radu zahtevaće krupna ulaganja. Ukupan nivo budžetskih ulaganja neophodnih da bi se sproveo *acquis* o procesima daleko premašuje ono što zemlje srednje i istočne Evrope mogu da podrže, čak i u srednjoročnom periodu. Ukoliko se na to dodaju ulaganja u infrastrukturu, postaje jasno da će, čak i pod pretpostavkom visokih stopa ekonomskog rasta, uzimajući u obzir sredstva koja su već predviđena nacionalnim višegodišnjim budžetskim planovima i mogućnost privatnog sektora da finansira određena od neophodnih ulaganja, puna implementacija trajati nekoliko godina. Privatno ili privatno/državno finansiranje ulaganja će jasno pomoći da se ubrza usvajanje *acquis communautaire*, ali u uputstvima poput onih koja postavljaju minimalne nivoe usluge, biće potrebno znatno čisto budžetsko finansiranje. S obzirom na ogromne projektne troškove ovih uputstava, mogućnosti za uštedu od valjane procene su srazmerno velike.

- Odabir prema iskustvu trenutnih 15 država članica.

U mnogim slučajevima kandidati mogu da koriste iskustvo država članica u identifikovanju delova pravne tekovine EU u kojima se ulaganja u procenu uticaja mogu isplatiti. Na primer, uputstva za čije sprovođenje su sadašnje države članice koristile veoma različite načine da ih sprovedu mogu biti vredna istraživanja da bi se našao pristup koji najviše odgovara situaciji date države. Uputstva čije se sprovođenje pokazalo veoma skupim ili koje su rezultirale krupnim neočekivanim posledicama su takođe dobri kandidati za punu procenu uticaja. U isto vreme, i samo vođenje procene uticaja u takvim slučajevima moglo bi da ima koristi iz iskustva ostalih članica, omogućavajući kandidatima da izvuku zaključke po manjem trošku koristeći informacije i analizu koje već stoje na raspolaganju državama članicama.

Prilikom razmatranja izrade procene uticaja o mogućim pitanjima za prelazni period, kandidati mogu da prouče uputstva Zajednice za čije je sprovođenje državama članicama odobren prelazni period. Ovo je naročito slučaj sa propisima u oblasti životne sredine, gde je u slučaju Uputstva o gradskim otpadnim vodama državama članicama ostavljeno do 15 godina da sprovedu jedan konkretan deo Uputstva. Očigledno, takva uputstva takođe imaju tendenciju da prouzrokuju probleme novim državama i njihove implikacije bi trebalo pažljivo proceniti.

- Odabir prema iskustvu prethodnih država kandidata.

Prethodna proširenja ne daju neophodno dobre smernice za to gde bi mogli da se nalaze glavni problemi u pristupanju. Najskorije proširenje bilo je sa Austrijom, Finskom i Švedskom, ali ove države su imale relativno malo problema u prilagođavanju pravnoj tekovini EU, delom zato što su se već bile uskladile kroz Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru, a delom zato što su imale nivo uređenja sličan onom u Evropskoj uniji. Pristupanje Španije i Portugalije je, možda, važnije u pogledu nivoa razvoja, ali ovde dve države su ušle u EU pre 15 godina, tj. pre nego što je stvarno započet program „1992.” za zaokruživanje unutrašnjeg tržišta. Međutim, od očiglednog je interesa detaljno izučavanje pristupnih ugovora ovih različitih država i razmatranje problema pristupanja sa zvaničnicima koji su bili uključeni u pripremanje njihovih pristupanja.

Za one države koje su započele pregovore sa Evropskom unijom u februaru 2000. godine, korisno je da prouče stavove koje su zauzele države koje su sa pregovorima počele u proleće 1998. godine. Ove države su predale sve svoje pozicije i većina njih je dostupna javnosti. Nisu sve ove države kandidati završile procenu uticaja u glavnim oblastima pravne tekovine, ali ako se uzmu u obzir svi zahtevi za prelaznim periodima ili druge mere koje odstupaju od pravne tekovine EU, dobija se jasna slika o glavnim oblastima mogućih problema.

- Odabir prema iskustvu zvaničnika u resornim ministarstvima koji su bili uključeni u *screening* proces.

Zvaničnici u resornim ministarstvima su oni u sistemu vlasti koji su najbolje u stanju da teorijski prepoznaju problematične oblasti. Oni bi trebalo da poseduju dobro znanje sektora u kojima rade i trebalo bi da budu svesni krupnijih problema sa kojima se njihovi sektori suočavaju. Takođe će uzeti učešće u *screeningu* procesu zakonodavstva EU na sednicama sa Evropskom komisijom u Briselu.

Jedan od glavnih problema ovde je učiniti zvaničnike u resornim ministarstvima osetljivim na ovu vrsu problema koji se mogu pojaviti u njihovim oblastima stručnosti. Organ u sistemu vlasti koji koordiniše evropske integracije bi obično trebalo da igra ulogu u podsticanju zvaničnika resornih ministarstva da identifikuju važne oblasti u kojima bi procena uticaja trebalo da se koristi.

- Odabir prema konsultacijama sa poslovnim sektorom, sindikatima i ostalim interesnim grupama u društvu.

Neke oblasti u kojima zaista treba da budu u potpunosti sprovedene analize uticaja biće očigledne nevladinom sektoru, ali ne i vladi. Iz ovog razloga poslovni i drugi nevladini sektori treba da budu uključeni u određivanje oblasti u kojima bi trebalo izraditi procenu uticaja. Ovi nevladini izvori će, naravno, takođe biti neophodni prilikom utvrđivanja tih činjenica u procenama uticaja koje se tiču njihovih oblasti.

## 5. KORIŠĆENA LITERATURA, KORISNE SMERNICE, INTERNET PREZENTACIJE I DIREKTNE INTERNET ADRESE

### 1. Korišćena literatura

W. Kip Viscusi: „Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making” str. 183. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD 1997.). Ova publikacija OECD-a navodi studije slučaja i korak-po-korak vodič za dobru analizu procene uticaja.

OECD Preporuka Saveta OECD o Poboljšavanju kvaliteta vladinih propisa (1995).

Član 6.2, *The Framework Regulation*, Savet (EEZ) br. 2081/93.

### 2. Korisne publikacije i priručnici dobre prakse

SIGMA rad br. 13: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*

SIGMA rad br. 15: *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*

SIGMA publikacija 1994: *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*

*EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function*. Smernice se odnose na nekoliko publikacija Komisije u ovoj oblasti, uključujući *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects* dostupan u Jedinici za evaluaciju GD XVI, tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Ovaj priručnik je posebno napravljen za zvaničnike Komisije koji nisu stručnjaci za analizu troškova i koristi (CBA), ali takođe daje neke preporuke spoljnim ekspertima koji bi trebalo da razumeju posebne potrebe Komisije u pogledu informacija o troškovima i koristima predloženih projekata. Dostupan je na sledećoj internet adresi:

<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>:

Australija (država Viktorija)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Australija (Federalna vlada)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Kanada

[http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm)

Kanadski „Federal Regulatory Process Guide” se trenutno dopunjuje. Nova verzija bi trebalo da uskoro bude dostupna.

Nemačka:

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>:

Videti smernice za procenu uticaja i smernice za procenu troškova na nemačkom:

(1) *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* (pdf)

(2) *Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften* (pdf)

Ujedinjeno Kraljevstvo:

[http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg\\_contents.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm)

Pored toga: više od 200 internet prezentacija može se naći na internet prezentaciji Svetske banke: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>



## 6. PROCENA UTICAJA ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA

### **Primer podzakonskog akta**

*obuhvaćen u opštim pravilima rada ministarstava*

Prevod smernica koje se koriste u pokrajini Falc (Nemačka)

#### **Čl. XX: Procena uticaja zakona i podzakonskih akata**

1. Procena uticaja zakona i podzakonskih akata obuhvata postupke za:
  - utvrđivanje potreba, hitnosti, i mogućih implikacija alternativnih verzija nacrtu zakona i podzakonskih akata (prethodna procena uticaja).
  - analizu i ocenu nacrtu zakona i podzakonskih akata ili njihovih pojedinih delova (procena uticaja tokom izrade nacrtu).
  - ocenu zakonskih odredbi koje su već na snazi (retroaktivna procena uticaja).
2. Procenu treba vršiti za svaki planirani podzakonski akt koji širokog opsega ili za koji je verovatno da će imati značajne posledice.
3. U proceni uticaja zakonskih sredstava, neophodno je slediti smernice opisane u Aneksu XXX.

#### **Čl. XXX**

4. Kada se sprovede procena zakona/podzakonskih akata, rezultati procene uticaja kao i način na koji su oni razmotreni, moraju se predstaviti u obrazloženju, dok se nemogućnost da se napravi procena mora opravdati u tom obrazloženju.
5. Predlozi da se sprovede retrospektivna procena zakona/podzakonskog akta moraju se obrazložiti u propratnom pismu koje prati nacrt zakonskog sredstva.

## 7. ANEKS

### Smernice za procenu uticaja zakona i podzakonskih akata

Procena uticaja zakona i podzakonskih akata obuhvata posebne postupke za:

- razvijanje regulatornih alternativa i sprovođenje uporednih procena njihovih uticaja<sup>9</sup>, kao i motivisanog izbora najbolje regulatorne opcije.
- analizu i testiranje nacrtu zakona i podzakonskih akata prema skupu funkcionalnih kriterijuma
- ocenu zakonskih sredstava koja su već na snazi (na pojedinačnoj, stalnoj ili periodičnoj osnovi)

Ovi postupci se mogu kombinovati ili koristiti pojedinačno. Koja metoda će biti izabrana zavisi od vrste planiranog zakona/podzakonskog akta, kao i od izbora kriterijuma za njegovo ispitivanje.

#### 1. Prethodna procena uticaja

Ovaj postupak se koristi kako bi se procenila potreba za nekim propisom, definisale alternativne regulatorne opcije i napravile uporedne procene njihovih predviđenih uticaja (poteškoće, uticaj na društvene tokove, itd.).

##### *Glavni cilj:*

Odrediti koja regulatorna opcija obećava najbolji način za ostvaranje ciljeva, uzimajući u obzir neželjena sporedna dejstva.

##### *Faza koncipiranja:*

- Ispitivanje oblasti koju treba zakonski urediti;
- Definisanje regulatornih opcija;
- Opis različitih mogućih dešavanja u oblasti koju treba zakonski urediti (scenariji);
- Kombinovanje regulatornih opcija sa različitim scenarijima.

##### *Faza sprovođenja:*

- Procena uticaja u saradnji sa ekspertima i grupom/-ama kojima je uredba namenjena;
- Izrada nacrtu izveštaja procene, u kome je identifikovana i preporučena najadekvatnija regulatorna opcija;
- Izabrana regulatorna opcija služi kao osnova za pripremu nacrtu zakona ili podzakonskog akta.

#### 2. Procena uticaja tokom izrade nacrtu

Ovaj postupak može se koristiti u mnoge svrhe u slučajevima kada je nacrt regulatorne opcije (koja je prethodno, po mogućnosti, izabrana na osnovu prethodne procene) napravljen uz pomoć dokumentacije i postupaka provere/testiranja. U okviru ovog postupka, mogu se koristiti odgovarajuće tehnike i, kada je to moguće, mogu se prilagoditi oni delovi koji imaju veliku verovatnoću da izazovu značajne posledice.

<sup>9</sup> U okviru ovih smernica, termin regulatorno se odnosi na sve opcije javne politike, tj. prinudne, finansijske, neformalne i na nultu opciju. U Nemčkoj je zakonsko sredstvo neophodno za sprovođenje svih opcija sem nulte.

**Glavni cilj:**

Utvrđiti da li je regulatorna svrha ispunjena na najbolji način i da li je održiva.

Utvrđiti da li grupa kojoj je zakonsko sredstvo namenjeno može lako da ga sprovede i da ga se pridržava?

Utvrđiti stepen u kojem zakonsko sredstvo uvećava/smanjuje poteškoće svojoj ciljnoj grupi.

**Tipičan postupak:**

- Odrediti kriterijume procene (npr. stepen zadovoljenja ciljeva, izvodljivost, troškove) i metode/tehnike procene (npr. analiza vrednosti i koristi, simulacija, analiza troškova i koristi).
- Sprovesti ispitivanje i testove, ukoliko je moguće u saranji sa ciljnom grupom.
- Utvrđiti da li rezultati procene uticaja dobijeni tokom izrade nacrtu opravdavaju nacrt zakona ili podzakonskog akta ili da li sadrže osnovane i izmene i dopune.
- Dokumentovanje rezultata procene kao i promena u nacrtu.

**3. Retrospektivna procena uticaja**

Ovaj postupak se koristi bi se utvrdili pravi uticaji zakonskog sredstva po njegovom stupanju na snagu u poređenju sa njegovim predviđenim uticajima. Ova procena se može vršiti jednom, stalno ili periodično.

**Glavni cilj:**

Utvrđiti da li je postignut najvažniji cilj zakonskog sredstva (stepen uspešnosti). Odlučiti da li je preporučljivo ili neophodno napraviti izmene, ponovno izraditi nacrt ili odbaciti postojeće sredstvo.

**Tipičan postupak:**

- Odrediti kriterijume procene (npr. stepen zadovoljenja ciljeva, prihvaćenost, stvarni uticaj i neželjene propratne efekte u oblasti primene)
- Odabrati delove podzakonskog akta koji će biti ocenjeni (zakon u celosti, delovi za koje je verovatno da će imati znatan uticaj)
- Odrediti datum ili period kada će se obaviti procena (ukoliko to već nije utvrđeno samim zakonskim sredstvom).
- Odrediti odgovarajuće metode procene (npr. istraživanje na terenu, ankete, saslušanja administracije koja sprovodi sredstvo, izveštaji, poređenja stvarnog uticaja sa očekivanjima).
- Sprovesti istraživanje/testove.
- Oceniti rezultate na osnovu kriterijuma procene.
- Dokumentovati predloge za buduća delovanja (u odnosu na prethodnu procenu/-e i procenu/-e sprovedene tokom izrade nacrtu u odgovarajućim prilikama).

**4. Primena procene uticaja**

- Tri postupka procene uticaja i njihove pojedinačne faze treba primenjivati fleksibilno, s obzirom na političke ciljeve i praktične potrebe, i u skladu sa finansijskim/vremenskim kriterijumima.
- Metodologija mora uzeti u obzir širok spektar regulatornih sredstava i kriterijuma procene. Njena upotreba treba da bude prilagođena specifičnim problemima i slučajevima i treba je dalje razvijati.
- Po potrebi, treba koristiti postojeću dokumentaciju, npr. priručnike, kao i spoljne konsultacije i obuku na radnom mestu.
- Treba vršiti redovne provere kako bi se utvrdilo da li je institucionalna procena uticaja zakonskih sredstava preporučljiva, i ako jeste, u kom fleksibilnom obliku treba da se primeni.