

# ПРИЛОГ VIII

---

## VIII 1. МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА У ПРИМЕНИ АЕП

---

Иако се у САД и у појединим чланицама ЕУ анализа ефеката прописа спроводи већ више од двадесет година, спровођење анализе ефеката прописа у ЕУ добило је на значају тек након усвајања Лисабонске стратегије и извештаја тзв. Манделкернове групе из 2001. године (в. оквир).<sup>1</sup> Извештај Манделкернове групе садржи препоруке како за владе земаља чланица, тако и за Европску комисију и у њему се посебно наглашава седам принципа на којима треба да почива регулатива у ЕУ. У извештају је анализа ефеката прописа наведена као једна од области која представља основ за унапређење регулативе. Убрзо након Манделкерновог извештаја, 2002. године, објављен је Акциони план за унапређење регулативе (*Better Regulation Action Plan*),<sup>2</sup> као и прва верзија приручника за анализу ефеката прописа. Годину дана касније уследили су први предлози за које је спроведена анализа ефеката, а број таквих предлога значајно се увећавао. „Нова” регулаторна култура у ЕУ убрзо је довела и до другог акционог плана за бољу регулативу и до нових, односно ревидираних верзија првог приручника, а крајем 2006. године успостављено је независно тело (*Impact Assessment Board*), које спроводи контролу квалитета анализе ефеката прописа и пружа подршку у њеном спровођењу.

**И поред координираних напора, и даље не постоји јединствена (и најбоља) методологија спровођења анализе ефеката прописа.** Ипак, у већини земаља чланица ОЕЦД-а и ЕУ, анализа ефеката прописа почива на сличним принципима и сама представља уобичајени метод којим се процењују могући ефекти нових и постојећих прописа. У начелу, АЕП у свим земљама подразумева да се јасно утврде проблеми и циљеви, обухвата консултације с регулисаним субјектима, предочава више или мање детаљан преглед ефеката регулаторних промена, као и могуће алтернативе постојећем предлогу. Поред методолошких разлика, **обухват и организација анализе ефеката прописа, као и основ за њено спровођење такође се разликују се од земље до земље.**

**Обавеза спровођења АЕП** најчешће је утврђена актом владе чланице ЕУ, у којем се налази листа питања на које треба одговорити или су у њему наведена начела и прописана

---

<sup>1</sup> Преглед спровођења АЕП у земљама у развоју и земљама у транзицији дат је у Kirkpatrick C., D. Parker and Y. Zhang, (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice* Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, P 83.

<sup>2</sup> European Commission *Better Regulation Action Plan*, COM (2002) 278. Велики број докумената доступан је на [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

упутства како спроводити анализу ефеката.<sup>3</sup> То што је обавеза утврђена не значи да је све чланице професионално и темељно испуњавају. У неким земљама чланицама Европске уније, попут Велике Британије, Ирске или Данске, анализа ефеката прописа систематски се спроводи, док се у другим земљама чланицама она тек одскора и веома селективно примењује.<sup>4</sup>

**Обухват спровођења** АЕП у неким земљама, (нпр. у Чешкој, Данској и Мађарској) толики је да се анализирају ефекти свих закона и кључних подзаконских аката. У другим земљама (нпр. у Португалији) анализи подлежу одређени закони и сви подзаконски акти. Коначно, један број земаља (нпр. Холандија и САД), разматрају ефекте само кључних законских и подзаконских аката, док се у другима (нпр. у Немачкој) анализирају ефекти не само закона и подзаконских аката већ се то чини и за административне процедуре, или (нпр. на Новом Зеланду) анализа обухвата и друга документа владе.

Што се тиче области анализе, пракса земаља је веома различита. Наиме, неке земље спроводе нешто ужу анализу. На пример, Холандија је доскора спроводила анализу која је била усмерена готово само на пословни сектор (*Business Effects Analysis*), Белгија спроводи анализу ризика у случају регулативе у области здравства, безбедности или животног окружења, док Финска спроводи бројне секторске анализе које нису јединствене и које одвојено спроводе министарства, односно регулаторна тела итд.

**Обавеза објављивања** анализе ефеката прописа, такође се разликује од земље до земље. У Канади, Финској, Италији, Пољској, Великој Британији и САД анализа ефеката прописа објављује се током консултација. У другим земљама, АЕП се објављује у фази консултација и то само у одређеним случајевима. У Аустралији и Холандији када се упути предлог парламентима, док се у Шведској извештај доставља заинтересованим странама, али се не објављује. У Аустрији, Чешкој, Републици Ирске, Јужној Кореји, Мексику и Шпанији извештаји се такође не публикују.

---

<sup>3</sup> У Чешкој, Јужној Кореји и Мексику примена анализе ефеката уређена је законом. У Норвешкој и САД почива на краљевској, односно председничкој уредби. У Аустрији, Француској, Италији и Холандији почива на уредби, односно упутствима које доноси председник владе, док у другим земљама, попут Данске, Канаде, Финске, Републике Ирске, Новог Зеланда, Пољске, Португала, Велике Британије, ту област уређују одлуке, упутства или пословници владе.

<sup>4</sup> Види: Formez *A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries - A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group*, Dublin, 2004; Radaelli, C. *What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?* AEI-Brookings Joint Center For Regulatory Studies, 2005; O'Connor, Close and Mancini *Comparison of US and European Commission Guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis* Enterprise and Industry Directorate-General European Commission, 2007.

**Одлука о спровођењу детаљне анализе** пре свега зависи од утврђених критеријума. Они су различити у земљама у којима се спроводи АЕП, али имају неколико заједничких именитеља. Неке земље су усвојиле изричите критеријуме на основу којих се доноси одлука о виду анализе ефеката прописа, док друге препуштају одлуку или самим регулаторним телима или централној јединици надлежној за контролу квалитета регулативе. У Великој Британији детаљна анализа не мора да се спроводи када је реч о промени регулативе која се односи само на државне органе и када се тим променама не стварају трошкови већи од пет милиона фунти. У Ирској се такође примењује неколико критеријума чијим се испуњавањем ствара обавеза за детаљну анализу, а уобичајен такав сет критеријума везан је за ефекте на тржишну конкуренцију, запосленост, продуктивност и величину погођене популације. У појединим земљама, попут САД, Канаде или Јужне Кореје, основни критеријум за доношење одлуке о спровођењу детаљне анализе јесте новчано изражена процена ефеката регулаторне промене. У неким земљама не постоји обавеза израде детаљне анализе ефеката прописа којима се врши усаглашавање с међународним стандардима или међународно преузетим обавезама.

## **ОКВИР 1    МАНДЕЛКЕРНОВ ИЗВЕШТАЈ**

*На основу захтева министара земаља чланица ЕУ, у циљу побољшања квалитета регулативе унутар ЕУ, формирана је Висока консултативна група за бољу регулативу, тзв. Манделкернова група. Задатак Манделкернове групе био је, између осталог, да припри заједнички метод оцењивања квалитета регулативе. Манделкернова група је припремила извештај који утврђује шест области унапређења регулаторног оквира ЕУ:*

*1. Разматрање релевантних опција – носиоци политике треба да разматрају све опције и да изаберу ону која највише одговара датим околностима, имајући увек у виду то да усвајање регулативе не треба да представља једну једину разматрану опцију чак ни када је то најцелисходније решење.*

*2. Анализа ефеката прописа – АЕП представља метод који на ефективан начин омогућава вођење политике засноване на чињеницама и обезбеђује оквир за разматрање и решавање проблема. АЕП треба да представља саставни део вођења политике, а не додатни бирократски захтев. АЕП не замењује политичку одлуку, већ омогућава да се такве одлуке доносе на основу претходно прикупљених доказа.*

*3. Консултације – консултације представљају инструмент јавности у доношењу прописа. Благовремене консултације са заинтересованим странама представљају неопходан елемент регулаторног процеса којим се побољшава квалитет доношења одлука и смањује могућност да се одгоди увођење регулаторних промена услед неслагања при крају процеса.*

*4. Поједностављивање – у свим системима постоји стална потреба за иновирањем и поједностављивањем прописа. Поједностављивање прописа није исто што и њихово укидање, већ представља систематску, јасно усмерену и дуготрајну активност којом се побољшавају прописи, омогућава њихово лакше разумевање, као и већа ефикасност.*

*5. Приступачност регулативе – свим субјектима регулације треба омогућити једноставан приступ регулацији. Субјекти регулације такође треба да буду у могућности да разумеју регулативу. Целовитост и јасноћа регулативе побољшава се њеном консолидацијом, док се лакши приступ регулативи остварује коришћењем нових технологија.*

*6. Организациона структура – побољшање регулативе захтева формирање одговарајућих структура које ће бити одговорне за спровођење стратегије унапређења регулаторног оквира. Начин да се то учини зависи од датих околности, при чему је пожељно размотрити могућност стварања јединице директно одговорне премијеру, односно кабинету.*

*Извор: Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (November, 2001)*

