

1. УВОД

1.1 ШТА ПРЕДСТАВЉА АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

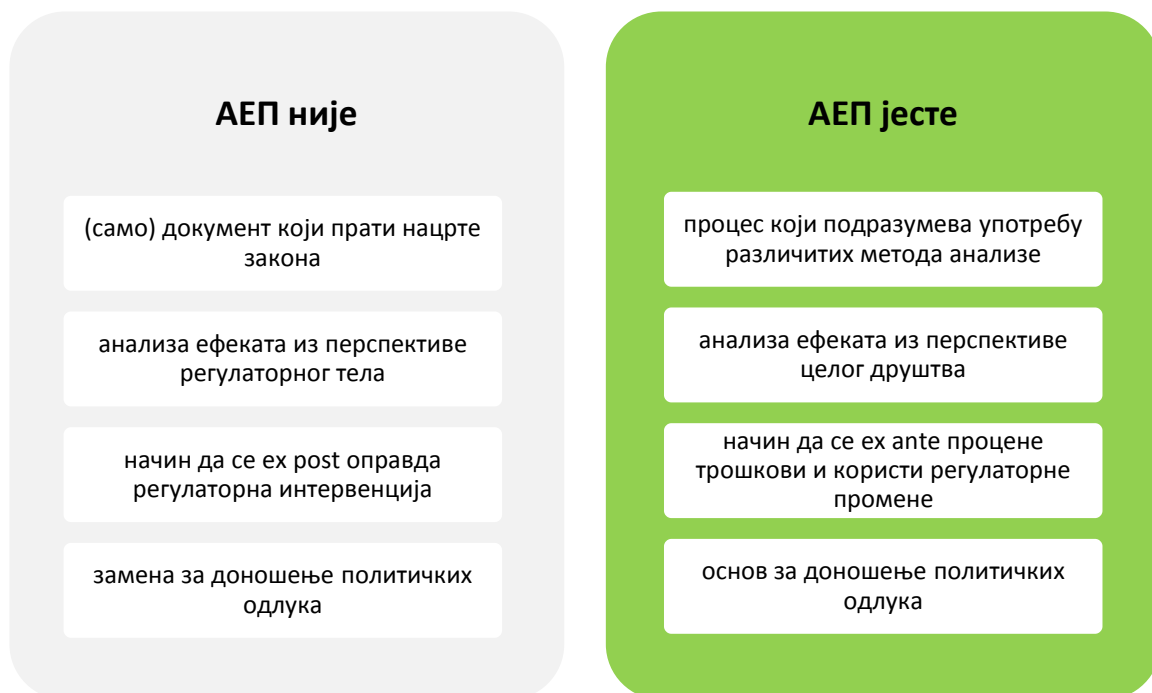
Анализа ефеката прописа представља метод којим се анализира потреба за доношењем новог прописа као и вероватни ефекти нових прописа односно промена постојеће регулативе. Овај метод подразумева процес који се заснива на низу корака којима се на аналитички и систематичан начин даје одговор на питање која од могућих алтернатива представља најбоље решење, односно да ли би нова или измена постојеће регулативе имала позитиван ефекат. Током овог процеса, идентификују се очекивани, како главни и тако и споредни, ефекти који прате предложене измене, и у случају када је то могуће, трошкови и користи од измене прописа се квантификују.

Поред разматрања очекиваних ефеката, овај процес подразумева и **информисање доносиоца одлука и заинтересованих страна о резултатима анализе**. Анализом ефеката се побољшава квалитета информација на основу којих се доносе (политичке) одлуке. Такође, током припреме анализе и њеним објављивањем, **омогућава се субјектима регулативе да оспоре начин регулаторне интервенције и њене очекиване ефекте**. Важно је напоменути да анализа ефеката **није супститут за доношење одлука**, већ омогућава да се одлуке доносе на основу адекватних информација уз јасно преузимање одговорности за тако донете одлуке.

Дефиниције употребљене у овом приручнику имају следеће значење:

- **регулатива** јесу сви нормативни (општи) правни акти на републичком нивоу и укључује све законе и подзаконске опште акте, као и опште акте које доносе регулаторна тела у обављању и ради обављања својих послова (правилници, упутства, мишљења, тарифници, формулари, и сл.);
- **пропис** јесте конкретан нормативни (општи) правни акт на републичком нивоу;
- **алтернативе регулативи** јесу механизми којима се постижу конкретни циљеви без усвајања прописа и обухватају тржишне механизме, субвенције, медијске кампање усмерене на промену понашања, промену вођења казнене политике и сл.;
- **регулаторна тела** јесу министарства, посебне организације, у смислу закона којим се уређује државна управа, републичке агенције и установе, као и други републички органи и независна регулаторна тела;
- **субјекти регулативе** јесу она физичка и/или правна лица чије се понашање регулише прописом.

ГРАФИКОН 1 ШТА ЈЕ АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА



Приликом увођења анализе ефеката у Републици Србији, као иницијални модел, коришћена је **листа препорука ОЕЦД-а** (види Оквир 1.). Листа препорука ОЕЦД-а садржи десет питања у вези са очекиваним регулаторним променама. Наравно, листа препорука сама за себе није довољна. Она је пре свега подсетник, којим се лица која припремају пропис користе, од самог почетка - приликом разматрања постојања потребе за прописом, тако и током израде прописа. У том смислу може се рећи да сам процес АЕП почива на :

- **постављању правих питања** приликом изношења идеје о потреби за новим или изменама постојећих прописа као и током њихове израде,
- **прикупљању потребних података,**
- **организацији процеса анализе** тако да она следи низ логичких корака, **уз примену одговарајућих метода,**
- **размени информација,** кроз процес консултација доносилаца одлука и заинтересованих страна.

ОКВИР 1 Листа препорука ОЕЦД-а за доношење регулаторних одлука

1. Да ли је проблем правилно дефинисан?

Проблем који се решава треба да буде прецизно описан, да прикаже његову природу и значај и објасни узроке настанка (идентификујући при том мотивацију понашања групација изложених проблему).

2. Да ли је интервенција оправдана?

Државна интервенција треба да буде заснована на експлицитним доказима да је таква активност оправдана, узимајући у обзир природу проблема, потенцијалне користи и трошкове од интервенције (који су базирани на реалној процени делотворности државне интервенције) и разматрању могућих алтернативних механизма решавања проблема.

3. Да ли је регулација најбољи начин интервенције у решавању датог проблема?

Регулаторна тела треба да на самом почетку регулаторног процеса изврше поређење различитих регулаторних и нерегулаторних инструмената, и размотре низ релевантних питања као што су трошкови, користи, дистрибутивни ефекти и административни захтеви.

4. Да ли регулација има правни основ?

Регулаторни процеси треба да буду структурирани тако да све регулаторне одлуке доследно поштују „владавину права“. Ово подразумева неизоставно постојање експлицитне одговорности да сви прописи имају законски основ и да су у складу са преузетим уговорним обавезама, као и са правним принципима тачности, пропорционалности и примењивости прописаних процедура.

5. Који је адекватан ниво, односно који су нивои власти одговорни за предузимање активности?

Регулаторна тела треба да изабере адекватан ниво власти који ће спроводити активности услед регулаторних промена, а ако је више нивоа власти у питању, да омогуће ефикасан систем сарадње.

6. Да ли користи проистекле регулацијом оправдавају трошкове?

Регулаторна тела треба да процене укупне очекиване трошкове и користи предложених регулаторних промена и могућих алтернатива и да их представе на јасан начин доносиоцима одлука. Користи морају бити такве да оправдавају трошкове пре него што дође до интервенције.

7. Да ли је дистрибуција ефеката у оквиру друштва транспарентна?

У мери у којој интервенција има ефекте на расподелу или на друштвене вредности, регулаторна тела морају учинити транспарентним трошкове и користи које би регулаторне промене имале по различите друштвене групације.

8. Да ли су прописи јасни, конзистентни, разумљиви и доступни корисницима?

Регулаторна тела треба да процене да ли ће потенцијални корисници разумети правила и сходно томе да преузму кораке којима се осигурава да текст прописа и његова структура буде што је могуће јаснији.

9. Јесу ли све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове?

Прописе треба припремати на јаван и транспарентан начин, уз примену одговарајућих процедура за ефективно и благовремено добијање инпута од заинтересованих страна, попут предузећа која су предмет регулације, синдиката, осталих интересних групација и других државних органа.

10. Како обезбедити примену прописа?

Регулаторна тела треба да анализирају како прописи утичу на понашање субјеката који су предмет регулације, на институције које ће бити одговорне за примену прописа, као и да припреме одговарајућу стратегију имплементације.

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

1.2 КОРИСТИ ОД АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ПРОПИСА

Анализа ефеката прописа омогућава да **држава интервенише само када је то неопходно**, и да када то чини, **користи ону алтернативу која је најделотворнија или којом се циљ који је у јавном интересу остварује уз минималне трошкове**. Поред ове можемо навести неколико конкретних користи од спровођења анализе ефеката:

- на основу анализе ефеката прописа **доносиоци одлука боље разумеју последице тј. трошкове, користи и дистрибуционе ефекте одлука** (ко има корист и ко сноси трошкове),
- анализа ефеката омогућава **боље сагледавање и разумевање стварних ефеката** прописа путем квантификовања трошкова и користи,
- благовремено **откривање споредних и ненамерних ефеката регулације**.
- анализа ефеката **поједностављује регулаторни оквир**;
- примена анализе ефеката **води већој транспарентности** и омогућава заинтересованим странама да кроз процес консултација, односно јавне расправе, изнесу своје ставове и додатне чињенице;
- анализа ефеката прописа **побољшава квалитета рада државне управе**, кроз унапређење координације регулаторних активности и усаглашености прописа и одговорност регулаторних тела.