

Шта представља оцена ефеката прописа

Оцена ефеката прописа (Regulatory Impact Assessment) представља метод којим се анализирају вероватни ефекти нове регулативе или регулаторних промена. Овај метод подразумева процес који се заснива на низу корака којим се на систематичан начин даје одговор на питање да ли ће нова регулатива или измена постојећих прописа имати жељени ефекат. Током овог процеса **идентификују се потенцијални кључни и споредни ефекти** који прате предложене измене и у случају кад је то могуће **квантификују се вероватни трошкови примене и поштовања** предложених прописа које би сносили појединци и привредни субјекти, као и **трошкови спровођења** нових или измењених прописа од стране државних органа. Поред систематског и конзистентног разматрања потенцијалних ефеката, ОЕП подразумева и **информисање доносиоца одлука и заинтересованих о резултатима анализе**. ОЕП омогућава да се доносе прописи код којих су користи веће од трошкова, односно да се примени она алтернатива при којој су трошкови минимални.

Суштина примене ОЕП огледа се у:

- постављању правих питања приликом изношења идеје о потреби за новим или изменом постојећег прописа као и током њихове израде
- организацији процеса уз примену одговарајућих метода и процедура од стране надлежних органа
- размени информација између доносилаца одлуке и заинтересованих страна.

Важно је напоменути да **ОЕП није супститут за доношење одлука**. Анализа утицаја је средство које доносиоци одлука користе и које им омогућава да се одлуке доносе на информисан начин, при чему се поштују принципи транспарентности, укључивања јавности и одговорности. Иако у земљама у којима се процес оцене спроводи почива на сличним принципима, **не постоји јединствена методологија и приступ примени анализе утицаја** како у свету тако и у Европској Унији. Већ дужи период ОЕП представља **обавезан део припреме нацрта прописа за све земље чланице Европске Уније**, док је у појединим земљама присутна већ више од двадесетак година. Значај спровођења процеса оцене ефеката у ЕУ добио је на значају после извештаја тзв. Манделкернове групе. Манделкернов извештај даје препоруке како на нивоу влада земаља чланица тако и на нивоу Европске комисије. Анализа ефеката представља једну од пет области које представљају основ боље регулације, и сматра да RIA, односно анализа ефеката прописа, треба да буде интегрални део процеса креирања и спровођења политике на свим нивоима.

Обавеза припреме оцене ефеката прописа најчешће је дефинисана у правилницима о раду влада земаља чланица, а прати је листа питања на које је потребно одговорити или начела и упутства како спровести анализу. Сама обавеза не значи и да их све земље чланице испуњавају на професионалан и темељан начин. У неким чланицама Европске Уније, попут Велике Британије, Холандије, Ирске или Данске, оцена ефективности прописа (RIA) систематски се користи, док се у појединим чланицама она тек одскора и веома селективно примењује.¹

У већини земаља чланица ОЕЦД-а, анализа ефеката прописа представља стандардни метод којим се процењују потенцијални ефекти прописа. У начелу, примена оцене ефеката укључује јасну идентификацију циљева, обухвата консултације са онима које ће нови или измењени прописи погодити, предочава детаљни преглед ефеката као и могуће алтернативе постојећем предлогу.

Модел који ће у наредном периоду бити примењен у Републици Србији прилагођен је регулаторном оквиру и усмерен је ка развијању капацитета државне управе, како би се квалитет регулације подигао на виши ниво. Приликом увођења анализе ефеката у правни систем Србије **као иницијални модел коришћена је листа препорука ОЕЦД-а** (Бокс 2.).

Припрема ОЕП подразумева давање одговора на бројна питања о природи и величини проблема, циљевима и алтернативним решењима, односно о економским, социјалним или еколошким ефектима алтернатива, као и о контроли и вредновању ефеката. Поменута листа препорука ОЕЦД-а садржи десет питања о регулаторним одлукама које могу бити примењене на свим нивоима одлучивања и креирања политике. Ова питања осликавају принципе доношења квалитетних одлука који се користе у земљама ОЕЦД-а ради повећања ефективности и ефикасности активности владе у области регулације: (i) путем побољшања правне и стварне основе прописа, (ii) разјашњавања мишљења, пружања помоћи представницима власти у циљу доношења бољих одлука, (iii) стварања уређенијих процеса доношења одлука који ће у исто време бити и предвидиви, (iv) идентификовања постојећих прописа који су застарели или непотребни, и (v) утицаја да активности владе постану транспарентније. Ипак, листа препорука сама за себе није довољна. Она мора бити примењена у оквиру ширег регулаторног система који садржи елементе попут прикупљених информација и анализа, процеса консултација и системске оцене постојећих.

¹A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries - A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group, Dublin, May 2004

Бокс 1 Листа препорука ОЕЦД-а за доношење регулаторних одлука

1. Да ли је проблем правилно дефинисан?

Проблем који се решава треба да буде прецизно дефинисан, да пружи адекватан приказ његове природе и значаја, као и објашњење разлога његовог настанка (идентификујући при том утицаје на групације изложене његовом дејству).

2. Да ли је интервенција оправдана?

Интервенција државне управе требало би да буде заснована на експлицитним доказима да је њено ангажовање у датом случају оправдано, имајући у виду природу проблема, потенцијалну корист/штету од датог ангажовања (засновану на реалној процени ефикасности ангажовања власти), али и алтернативне механизме за решавање датог проблема.

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

Законодавци на самом почетку регулаторног процеса треба да направе поређење различитих регулаторних и нерегулаторних мера политике доношења прописа, разматрајући питања од значаја као што су трошкови, користи, реалокционни ефекти и административни захтеви примене акта.

4. Да ли регулација има правни основ?

Регулаторни процеси треба да буду тако структурирани да све регулаторне одлуке ригорозно поштују „владавину права“. Ово подразумева неизоставно постојање експлицитне одговорности да су сви прописи одобрени од стране вишег регулаторног нивоа и конзистентни са уговорним обавезама, али и да су у сагласности са релевантним правним принципима као што су тачност, пропорционалност и применљивост захтеване процедуре.

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

Законодавци би требало да изаберу адекватан ниво у Влади за предузимање ове активности, или уколико је више нивоа у питању- да осмисле ефикасне системе сарадње тих нивоа Владе.

6. Да ли користи проистекле из регулације оправдавају трошкове?

Законодавци треба да процене укупне очекиване трошкове и резултате сваког предложеног прописа, као и очигледна алтернативна решења, и да их доставе учесницима процеса одаучивања у њима разумљивом облику. Потребно је утврдити да ли су трошкови ангажмана власти оправдани користима, пре него што се приступи његовом предузимању.

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

У мери у којој интервенција државне управе владе утиче на расподелу и равнотежу вредности, законодавци морају учинити транспарентним распоред трошкова и користи нових прописа које ће имати поједине друштвене групе.

8. Да ли је пропис јасан, конзистентан, разумљив и доступан корисницима?

Законодавци би требало да процене да ли ће потенцијални корисници разумети правила, и, у зависности од тога предузети потребне кораке како би се осигурало да текст и структура правила буду што јаснији.

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

Прописе би требало писати на отворен и транспарентан начин, уз примену одговарајућих процедура за ефикасно и благовремено добијање инпута од заинтересованих страна (пословни субјекти на које доношење овог прописа има утицај, синдикати, остале интересне групе или други нивои власти).

10. Како постићи усаглашеност?

Предлагачи прописа требало би да процене подстицаје и институције кроз које ће донети пропис бити примењен. Такође, требало би да осмисле и одговарајуће стратегије за имплементацију које ће омогућити најбољу примену прописа.