

**Dr Jelena Čeranić**  
Istraživač saradnik  
Institut za uporedno pravo, Beograd

## **STRATEGIJA REGULATORNE REFORME: HRVATSKA, FEDERACIJA BIH I CRNA GORA**

### *Apstrakt*

*Rad je posvećen regulatornoj reformi, kao tehnički pojednostavljenja i poboljšanja regulatorne sredine. Nakon uvodnih napomena o značaju regulatornog okruženja za privredni razvoj, u prvom delu rada predstavljen je izveštaj Mandelkernove grupe. Imajući u vidu da efikasnost i transparentnost regulatornog sistema doprinose ostvarenju ekonomskih ciljeva Evropske unije, na Samitu u Lisabonu 2000. godine formirana je Visoka konsultativna grupa za bolju regulativu, poznatija kao Mandelkernova grupa. Ova grupa pripremila je Izveštaj kojim su određeni principi vezano za zajednički metod evaluacije kvaliteta regulative. U drugom delu rada predstavljena su tri konkretna primera implementacije strategije regulatorne reforme u regionu, a to su: Hrvatska, Federacija Bosne i Hercegovine i Crna Gora. Ove tri države trenutno se nalaze u različitim stadijumima sprovođenja strategije regulatorne reforme.*

**Ključne reči:** regulatorna reforma, Evropska unija, regulatorno okruženje, dobra regulativa.

### **I UVODNA RAZMATRANJA**

Efikasna regulativa je jedan od preduslova privrednog razvoja i socijalnog prosperiteta, uopšte. Da bi se obezbedio privredni razvoj jedne države, njen pravni sistem mora biti transparentan, efikasan i garantovati pravnu sigurnost. Dakle, pravni sistem zasnovan na načelima dobre regulatorne prakse predstavlja preduslov privrednog razvoja.

Međunarodne organizacije su, u poslednjih desetak godina, sprovele niz studija čiji rezultati ukazuju da regulatorno okruženje predstavlja jednu od glavnih prepreka za dugoročni i održivi privredni razvoj jedne zemlje. Kao ključni faktori koji negativno utiču na privredno okruženje pojavljuju se visok stepen nekonzistentnosti u primeni propisa i velika diskreciona prava državne uprave prilikom donošenja odluka.

---

<sup>1</sup> Vid. World Bank „Serbia - Investment Climate Assessment”, Washington, D.C.: World Bank (2004), European Commission Directorate General for Enterprise and Industry and the OECD Investment

Sa problemima vezano za regulatorno okruženje susreću se mnoge države u svetu, a naročito tzv. zemlje u tranziciji. Posmatrano kroz prizmu Evropske unije, radi se prevashodno o novijim državama članicama koje su joj pristupile 2004. i 2007. godine, kao i o onima koje još nisu članice Unije, ali su orjentisane put evropskih integracija. Budući da su to uglavnom bivše socijalističke zemlje, pravni i politički sistemi ovih država decenijama su počivali na potpuno drugačijim principima u odnosu na tzv. zemlje zapadne demokratije. Stoga se ove države suočavaju sa dvostrukim izazovom. S jedne strane, one, u cilju sveobuhvatne reforme sistema, moraju da sprovedu veoma intenzivnu zakonodavnu aktivnost, a s druge strane, obavezne su da izvrše harmonizaciju njihovog unutrašnjeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire*).

U idealnim uslovima donošenje odluka o opravdanosti usvajanja novih propisa bi trebalo da se zasniva na kvalitetnim podacima i temeljnoj analizi posledica regulatornih promena. Međutim, usled brojnih faktora (npr. pritisak da se pravni sistem jedne zemlje osavremeni za relativno kratko vreme, odsustvo neophodne regulative ili pak prisustvo preterane regulative u određenim oblastima, kao i nesagledavanje alternativnih rešenja i nedostataka administrativnih kapaciteta), postoji rizik da se donošenjem zakona ne ostvare željeni i planirani ciljevi. Dakle, usvajanje novih propisa može imati čitav niz negativnih posledica. U praksi novi propisi ponekad samo stvaraju pravnu nesigurnost, dajući državnim organima prevelika diskreciona prava. Takođe se dešava da ovi propisi ne mogu da se primenjuju usled nedostatka institucija koje bi trebalo da ih sprovedu. Događa se i da propisi nisu sprovodivi u smislu da su nekonzistentni sa drugim, postojećim propisima ili da su nejasni i previše kompleksni. U nekim slučajevima, novi propisi stvaraju nepotrebne troškove u privatnom sektoru i na taj način smanjuju konkurentnost privrede. Među negativnim posledicama donošenja novih propisa, trebalo bi pomenuti i to da je moguće da se donošenjem propisa na netransparentan način zapravo obezbeđuju povoljniji uslovi pojedinim interesnim grupama.

Da bi se izbegle pomenute posledice prilikom sprovođenja regulatorne reforme, potrebno je, osim donošenja novih propisa, primenjivati i druge regulatorne instrumente, kao što su: unapređenje analize efekata propisa kao sistema kontrole kvaliteta prilikom njihovog usvajanja i primene, kao i jednokratno i sveobuhvatno stavljanje van snage ili izmena propisa koji su prevaziđeni ili nanose štetu privredi.

Mnoge države u svetu sprovele su sveobuhvatnu regulatornu reformu, koja je rezultirala pojednostavljenjem ili slavljenjem van snage velikog broja propisa.

---

Compact for South East Europe „Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans” (2007), World Bank „Attracting Investment to South East Europe” Washington, D.C.: World Bank, (2007).

Upravo zahvaljujući sveobuhvatnoj reformi propisa, u pojedinim zemljama, privreda je znatno ojačana, povećana je stopa zaposlenosti, kao i DBP.<sup>2</sup>

Evropska unija, kao specifična organizacija suverenih država članica, postavila je sebi strateški cilj da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija na svetu. Ostvarivanje ovog cilja zavisi, dobrim delom, od poboljšanja sveukupnog evropskog regulatornog okruženja, drugim rečima od unapređenja regulatornog okruženja u okviru samih država članica. Stoga je u okviru Evropske unije formirana jedna grupa, Mandelkernova grupa, čiji je zadatak bio da predloži principe vezano za zajednički metod evaluacije kvaliteta regulative koji će važiti za sve države članice. Imajući u vidu značaj ovih zajedničkih principa, u radu najpre biti predstavljen izveštaj Mandelkernove grupe. Nakon toga biće razmotrena implementacija strategije regulatorne reforme u pojedinim državama u regionu. Reč je o Hrvatskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Crnoj Gori.

## II IZVEŠTAJ MANDELKERNOVE GRUPE

Budući da ostvarenje ekonomskih ciljeva Evropske unije zavisi dobrim delom i od efikasnog regulatornog okruženja država članica, na Samitu u Lisabonu 2000. godine usvojena je strategija pojednostavljenja i poboljšanja regulatorne sredine. U cilju poboljšanja kvaliteta regulative u državama članicama Unije, formirana je Visoka konsultativna grupa za bolju regulativu, poznatija kao Mandelkernova grupa. Njen zadatak se sastojao u tome da pripremi predlog vezano za zajednički metod evaluacije kvaliteta regulative. U **izveštaju Mandelkernove grupe**<sup>3</sup> od 13. novembra 2001. godine nalaze se preporuke, kako za vlade država članica, tako i za Evropsku komisiju. Posebna pažnja posvećena je principima ili metodama koje se tiču unapređenja regulatornog okvira EU:

1) **Razmatranje relevantnih opcija**- podrazumeva da bi trebalo razmotriti sve relevantne opcije, pre nego što se izabere ona koja najviše odgovara specifičnim okolnostima konkretnog slučaja; predviđeno je da, čak i u slučaju kada se donošenje nove regulative nameće kao najcelishodnije rešenje, ipak moraju biti razmotrene i druge opcije;

2) **Analiza efekata propisa (AEP)**- je metod koji obezbeđuje adekvatan okvir za razmatranje i rešavanje problema; ovu analizu bi trebalo posmatrati isključivo kao sastavni deo vođenja politike, a nikako kao dodatnu birokratiju; inače,

---

<sup>2</sup> Npr. u Meksiku je, sprovođenjem projekta sveobuhvatne reforme propisa, stavljeno je van snage više od 45% propisa i pojednostavljeno dodatnih 97 propisa, nakon čega su se strana ulaganja povećala, a stopa zaposlenosti porasla. Mađarska je, takođe, sprovela regulatornu reformu, u okviru koje je izmenjeno čak 150 zakona. Rezultati reforme su bili značajno povećanje investicija, DBP-a i zaposlenosti u toj zemlji. Isto tako, Koreja je, služeći se metodologijom tzv. čišćenja propisa, stvorila više od milion novih radnih mesta, itd.

<sup>3</sup> Detaljnije na Internet stranici:

[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf), 20.04.2010.

analiza efekata propisa omogućava da se političke odluke donose na osnovu prethodno prikupljenih dokaza;

3) **Konsultacije-** na osnovu ovog instrumenta obezbeđuje se javnost u procesu donošenja propisa; zahvaljujući konsultacijama sa zainteresovanim stranama poboljšava se kvalitet donošenja odluka i smanjuje mogućnost produžetka procesa, tj. mogućnost da se pri kraju procesa pojave protivurečnosti;

4) **Simplifikacija-** u svim sistemima postoji potreba za pojednostavljenjem pravnog sistema; veoma je važno naglasiti da simplifikacija, ni u kom slučaju, ne znači deregulativa, već predstavlja sistematsku, jasno usmerenu i dugotrajnu aktivnost koja omogućava poboljšanje kvaliteta propisa i njihovo lakše razumevanje;

5) **Pristupačnost regulative-** podrazumeva da, licima na koja se regulativa odnosi, treba omogućiti, s jedne strane, jednostavan pristup datoj regulativi, a s druge strane, mogućnost da je razumeju; jasnoća regulative postiže se putem konsolidacije, što podrazumeva kodifikaciju i izmene postojeće regulative; što se tiče jednostavnijeg pristupa, on se obezbeđuje, pre svega, upotrebom novih tehnologija;

6) **Organizaciona struktura-** da bi se pristupilo poboljšanju regulative, neophodno je formirati odgovarajuće strukture zadužene za sprovođenje strategije za poboljšanje regulatornog okvira; način na koji će se strategija sprovoditi zavisi od okolnosti konkretnog slučaja, drugim rečima varira od zemlje do zemlje; ipak, preporučljivo je, kada god je to moguće, da se, blizu samog vrha vlade, formira jedinica za regulatornu reformu.

Veliki broj država članica Evropske unije preduzeo je potrebne mere kako bi se pojednostavilo regulatorno okruženje i unapredio rad državne uprave.<sup>4</sup> Inače, u cilju unapređenja kvaliteta regulative uopšte, države članice su se, umesto identifikacije specifičnih problema i predlaganja konkretnih reformskih rešenja za prevazilaženje tih problema, opredelile za tzv. širu viziju reforme, koja podrazumeva usvajanje strategije regulatorne reforme sa nizom instrumenata.

Evropska komisija je, sa svoje strane, pozvala države članice da sprovedu regulatornu reformu, sa ciljem da se administrativni troškovi smanje za 25% do 2012. godine. U saopštenju Evropske komisije od 14. novembra 2006. godine predviđeno je

---

<sup>4</sup> Slične strategije usvojene su u određenom broju novih država članica Evropske unije. U Poljskoj je Vlada donela trogodišnji Plan regulatorne reforme 19. avgusta 2006. godine, koji je okarakterisan kao prvi strateški program regulatorne reforme u Poljskoj koji sadrži sveobuhvatan pristup vođenju regulatorne politike. U Češkoj je Vlada 2007. godine usvojila Strategiju regulatorne reforme koja se u velikoj meri oslanja na strategiju Bolje regulative Evropske unije. Takođe je, 2005. godine, donela i odluku o smanjenju administrativnih barijera za privredu, koja sadrži akcioni plan i metodologiju merenja administrativnih troškova primenom metoda administrativnih troškova, čiju je primenu razvila Holandija.

da bi uspostavljanje efikasnog i integrisanog sistema bolje regulative trebalo da bude srednjoročni i dugoročni cilj svih zemalja.<sup>5</sup>

Takođe, preporuke OECD-a<sup>6</sup> su da svaka država treba da usvoji na nivou vlade strategiju regulatorne reforme koja postavlja jasne ciljeve i okvire za primenu.<sup>7</sup> OECD smatra da je usvajanje jasne strategije od ključnog značaja u smislu da one države koje imaju eksplicitnu regulatornu strategiju ostvaruju brži održivi razvoj od onih koje je nemaju. Što su potpuniji i konkretniji principi i akcioni plan, i sama reforma je potpunija i efikasnija.<sup>8</sup> OECD u svom Izveštaju iz 1997. godine<sup>9</sup> preporučuje da reforma mora da bude usmerena ka uspostavljanju načela dobre regulative (*better regulation*).<sup>10</sup>

### III ISKUSTVA ZEMALJA U REGIONU U OBLASTI REGULATORNE REFORME

Kada je reč o zemljama u regionu, nesporno je da je u svakoj od njih regulatorna reforma bila neophodna. Budući da se uglavnom radi o bivšim zemljama SFRJ, problem prenormiranosti unutrašnjeg zakonodavstva je delom posledica zaostataka propisa iz socijalističkog režima.

U pogledu regulatorne reforme, situacija se razlikuje od države do države, tj. svaka od država u regionu se nalazi u drugačijem stadijumu reforme. Ilustrativno, biće predstavljene tri zemlje, koje su u potpuno različitim fazama vezano za implementaciju strategije regulatorne reforme. To su Hrvatska, Federacija BiH i Crna Gora. I dok je Hrvatska veoma uspešno okončala projekat regulatorne reforme poznatiji kao Hitrorez, u Federaciji Bosne i Hercegovine reforma je u toku, a u Crnoj Gori je tek u početnoj fazi.

---

<sup>5</sup> European Commission (14.11.2006) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report 2006 COM(2006) 697 final. Brussels.

<sup>6</sup> Međunarodna organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj sa sedištem u Parizu (Francuska).

<sup>7</sup> OECD (1997) OECD Report on Regulatory Reform, Paris.

<sup>8</sup> OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries: From interventionism to regulatory governance, OECD, Paris

<sup>9</sup> OECD Ministarski izveštaj o regulatornoj reformi, 1997.

<sup>10</sup> Dobra regulativa treba da: bude usmerena ka jasno identifikovanim ciljevima i da bude efikasna u ostvarivanju tih ciljeva; ima zdravu pravnu osnovu; obezbeđuje da koristi opravdavaju troškove, uzimajući u obzir i redistributivne efekte, minimizira troškove i tržišne distorzije; promovise inovacije putem tržišnih olakšica i ciljno zasnovanih pristupa; bude jasna jednostavna i praktična za korisnike; bude konzistentna sa drugim propisima i politikama; bude što više kompatibilna sa politikama konkurencije i investicionom politikom na domaćem i međunarodnom nivou.

## 1. Hrvatska

Sveobuhvatnu regulatornu reformu, pod nazivom Hitrorez<sup>11</sup>, sprovela je Republika Hrvatska.<sup>12</sup> Značajno je istaći da je, na konferenciji *Capacity is Development* održanoj u martu 2010. godine u Maroku, među stotinama projekata, hrvatska regulatorna reforma izabrana kao jedan od pet najuspešnijih projekata u svetu. Projekat Hitrorez je dobio nagradu Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) kao najbolji svetski primer uspešne prakse na području regulatorne reforme i jačanja institucionalnih kapaciteta.<sup>13</sup> Metodologija Hitroreza ocenjena je kao najmodernija i najprilagodljivija.

Projekat Hitrorez, koji je trajao od kraja septembra 2006. godine do jula 2007. godine, odigrao se u tri faze. U prvoj, tzv. Inventurnoj fazi, sva ministarstva imala su zadatak da sastave opsežni popis propisa iz svoje nadležnosti. Ova prva faza završena je 1. decembra 2006. godine. Druga faza sastojala se iz analize i preispitivanja propisa i dostavljanja preporuka i okončana je 15. januara 2007. godine. Nakon toga, u okviru treće faze, Posebna jedinica za Hitrorez je sastavila popis svih propisa za koje se smatra da su neefikasni ili ih treba menjati i predstavila rezultate svog rada Vladi Republike Hrvatske. Treća faza je završena 26. juna 2007. godine.

U okviru Projekta Hitrorez, a u skladu sa preporukama Mandelkernove grupe, osnovana su dva posebna tela, a to su: Posebna jedinica za Hitrorez i Poslovno savetodavno veće (PSV).

Posebna jedinica za Hitrorez kao radno telo Vlade osnovana je Odlukom Vlade od 28. septembra 2006. godine. Njen zadatak sastojao se u tome da preispita i analizira postojeće propise, predloži pojednostavljenje ili stavljanje van snage nepotrebnih i neefikasnih propisa, i time poboljša regulatorno okruženje, što je jedan od preduslova za razvoj privrede.

Poslovno savetodavno veće osnovano je kao dobrovoljno predstavničko telo poslovnog sektora u Hrvatskoj u cilju pružanja relevantnih i pravovremenih informacija i saveta u postupku sprovođenja reforme.<sup>14</sup> Ovo veće učestvovalo je u fazi analize propisa i razvoja odgovarajućih preporuka i samim tim odigralo ključnu ulogu u okviru regulatorne reforme. PSV delovalo je kao integrisano telo Posebne jedinice za Hitrorez. Činili su ga predstavnici poslovnog sektora aktivni, kroz razne uloge na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj sceni, u ključnim granama

---

<sup>11</sup> Detaljnije na internet adresi:

<http://www.hitrorez.hr/>, 18.04.2010.

<sup>12</sup> Inače, hitrorez je inovativni instrument reforme, koji je korišćen u mnogim državama, među kojima bi svakako trebalo izdvojiti tzv. brzorastuća tržišta OECD-a, kao što su Mađarska, Južna Koreja i Meksiko

<sup>13</sup> Detaljnije na Internet adresi:

<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Vijesti/Hrvatska/tabid/102/View/Details/ItemID/58425/Default.aspx>,

18.04.2010.

<sup>14</sup> Detaljnije o Poslovnom savetodavnom veću na internet stranici:

[http://www.hitrorez.hr/posebna\\_jedinica\\_za\\_hitrorez\\_poslovno\\_savjetodavno\\_vijece](http://www.hitrorez.hr/posebna_jedinica_za_hitrorez_poslovno_savjetodavno_vijece), 19.04.2010.

privrede. Primarna svrha Poslovnog savetodavnog veća bila je pružanje podrške, promocija i izveštavanje o regulatornoj reformi. Širenjem informacija do svojih članova, PSV je prikupilo valjanu ocenu o primeni propisa vezanih za poslovanje. Rad Hitroreza s Poslovnim savetodavnim većem doprineo je poboljšanju informacija o merama potrebnim za povećanje produktivnosti i konkurentnosti hrvatske privrede.<sup>15</sup>

Što se tiče toka regulatorne reforme u Hrvatskoj, na samom početku sva ministarstva imala su zadatak da sastave opsežni popis propisa iz svoje nadležnosti. Nakon dostavljenih lista, svih 67 tela državne uprave i pravna lica sa javnim ovlašćenjima u Republici Hrvatskoj, koja su bila uključena u projekat, su do 15. januara 2007. godine preispitali propise iz svoje nadležnosti i dostavili preporuke. Proces preispitivanja sastojao se u tome što je svaki propis bio podvrgnut seriji pitanja kao što su: Da li je potreban? Da li je u skladu sa zakonom? Da li je povoljan za poslovanje? Da li je u skladu sa propisima Međunarodne trgovinske organizacije? Da li je u skladu sa standardima EU? Za svaki važeći propis koji se odnosio na privredne aktivnosti, tela državne uprave i pravna lica sa javnim ovlašćenjima dala su jednu od preporuka: *zadržati*, *pojednostaviti* ili *ukinuti*. U ovom procesu preispitivanja propisa učestvovali su, pored tela državne uprave i pravna lica sa javnim ovlašćenjima, i građani i privredni subjekti. Podršku u oceni propisa oni su dali putem Poslovnog savetodavnog veća.

Nakon završetka procesa analize i preispitivanja važećih propisa u Republici Hrvatskoj, Posebna jedinica za Hitrorez je sastavila popis svih propisa za koje se smatra da su neefikasni ili ih treba menjati i predstavila rezultate svog rada Vladi Republike Hrvatske. Odlukom Vlade i u saradnji s telima državne uprave te preporuke se sprovode i uključuju se u elektronski registar kako bi se poboljšala njihova dostupnost i transparentnost.

Dakle, treća faza završena je u junu 2007. godine. Rezultat projekta predstavljaju preporuke za stavljanje van snage 420 i pojednostavljenje 371 propisa,

---

<sup>15</sup> Kada je reč o konkretnim zadacima Poslovnog savetodavnog veća, oni se mogu grupisati u četiri grupe. Prva je komuniciranje ciljeva reforme poslovnoj zajednici. PSV i Posebna jedinica za Hitrorez su izradili akcioni plan za komunikaciju sa poslovnom zajednicom. Takav plan sadržao je preporuke za svrsishodan način komunikacije sa članovima PSV putem komunikacijskih kanala i prezentacije Hitroreza predstavnicima PSV i/ili vodećim privrednicima. Drugi zadatak sastojao je u strateškom savetovanju i usmeravanju. Posebna jedinica za Hitrorez organizovala je periodične sastanke PSV sa ciljem izveštavanja o napretku projekta, problematici sprovođenja i daljim planovima, a u svrhu dobijanja sugestija i preporuka od PSV radi daljeg sprovođenja projekta. Treći zadatak predstavljalo je preispitivanje propisa i predlaganje preporuka. PSV je uz podršku Jedinice identifikovalo ključna područja poslovanja čiji su propisi imali prednost pri preispitivanju. Članovi PSV su pružanjem stvarnih dokaza o uticaju na poslovne postupke preispitali svaki važeći propis po zadatim kriterijumima. I na kraju, četvrti zadatak PSV sastojao se u pružanju operativne pomoći. Kako bi se propisi što kvalitetnije preispitali, PSV je organizovalo radne grupe za prioriteta područja poslovanja, te preispitalo propise u tim područjima i pružilo preporuke Jedinici. Radne grupe bile su sastavljene od stručnjaka iz redova članica PSV, stručnjaka iz privatnog sektora, stručnjaka iz određenih područja (po potrebi) i članova Jedinice.

odnosno ukidanje ili pojednostavljenje 55% propisa. Najveći broj propisa je međusektorske prirode, što znači da su vezani za više oblasti privrede. Među propisima koje bi trebalo staviti van snage ili pojednostaviti, najviše je onih iz oblasti saobraćaja, poljoprivrede, trgovine i financija.

Procene nezavisnih analitičara su da Republika Hrvatska stavljanjem van snage 30-50% i pojednostavljenjem dodatnih 30-40% postupaka, utvrđenih raznim propisima, štedi godišnje oko milijardu kuna, značajno smanjujući korupciju i povećavajući domaće i strane investicije. Naime, jasniji i jednostavniji propisi su dodatni alat u borbi protiv korupcije jer mogućnost korupcije postoji svuda gde pravila igre nisu jasna.

## 2. Federacija Bosne i Hercegovine

U Federaciji Bosne i Hercegovine je, takođe, za dalji privredni napredak, bilo neophodno sprovesti sveobuhvatnu regulatornu reformu.<sup>16</sup>

Najpre je, u drugoj polovini 2008. godine prezentovan je regionalni projekat reforme propisa, poznatiji kao Giljotina propisa. Cilj ovog projekta je povećanje konkurentnosti privrede Federacije BiH, što bi dovelo, između ostalog, i do privlačenja stranih investitora. Nakon toga je, 13. maja 2009. godine<sup>17</sup>, potpisan Sporazum o saradnji između Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Međunarodne finansijske korporacije (IFC).<sup>18</sup> Prema odredbama Sporazuma o saradnji na implementaciji Projekta regulatorne reforme u Federaciji BiH, regulatorna reforma u Federaciji BiH trebalo bi da se odigra u dve faze. Cilj prve faze Projekta je poboljšanje i pojednostavljenje propisa u Federaciji BiH, utvrđivanje normativnih i administrativnih prepreka za uspješnije preduzetništvo i ukidanje nepotrebnih propisa i postupaka radi poboljšanja preduzetničke klime. U okviru ove prve faze predviđeno je da se izvrši sveobuhvatna analiza zakona koji se odnose na smanjenje nelojalne konkurencije i rad inspekcija u Federaciji BiH. Nakon toga, u okviru druge faze, predviđeno je pojednostavljenje i unapređenje administrativnih postupaka na nivou Federacije BiH. Cilj ove, druge faze je unapređenje poslovanja kroz smanjenje troškova i rizika poslovanja preduzeća u Federaciji.

---

<sup>16</sup> Zanimljivo je da su do otpočinjan reforme, u Federaciji BiH na snazi i dalje bili propisi iz 1947. godine, kao i oni gde su novčane sankcije inspeksijskih organa izražene u dinarima.

<sup>17</sup> Detaljnije na Internet stranici:

[http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi\\_s\\_javnoscju/FIAS-BA-FY09-CA-Government%20of%20Federation%20of%20BiH%20-%20giljotina.pdf](http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi_s_javnoscju/FIAS-BA-FY09-CA-Government%20of%20Federation%20of%20BiH%20-%20giljotina.pdf), 20.04. 2010.

<sup>18</sup> Što se tiče finansiranja Projekta regulatorne reforme na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, donatori koji su obezbedili neophodna sredstva za njegovu realizaciju su: Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, SIDA (Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju) i International Finance Corporation (IFC), the World Bank Group.



Dana 16. jula 2009. godine Vlada Federacije BiH donela je Odluku o sprovođenju prve faze regulatorne reforme na nivou Federacije BiH<sup>19</sup>. Ovom odlukom Federalna uprava za inspeksijske poslove, kao nosilac projekta, zadužena je za sprovođenje aktivnosti ovoj fazi implementacije projekta. Predviđeno je da prva faza traje od 15. jula do 15. oktobra 2009. godine kada bi konačni paket preporuka trebalo da bude dostavljen Vladi Bosne i Hercegovine na razmatranje i usvajanje. Inače, ova prva faza uključuje harmonizaciju ključnih propisa koji regulišu rad inspektorata, kao i ukidanje i promenu zastarelih i prevaziđenih odredbi. Na osnovu ove odluke, federalna ministarstva (izuzev Ministarstva unutrašnjih poslova) imenuju sekretare ministarstava kao koordinateure za ovaj projekat ispred svojih ministarstava. Sekretari su dužni da osiguraju neophodnu tehničku podršku nadležnih ministarstava pri izradi preporuka, kao i saradnju tokom implementacije Projekta. Pored angažmana tehničkog osoblja ispred Federalne uprave za inspeksijske poslove i nadležnih Federalnih ministarstava, za implementaciju projekta se angažuju i spoljni tehnički saradnici prema odredbama sadržanim u potpisanom Sporazumu o saradnji.

Federalna uprava za inspeksijske poslove, u saradnji sa nadležnim ministarstvima i tehničkim saradnicima, dužna je da u okviru 1. faze Projekta, a na osnovu sprovedenog pregleda inspeksijskim mera na nivou Federacije BiH, sprovodi analizu i predlaže preporuke za pojednostavljenje, unapređenje i eliminisanje inspeksijskih mera kojima se reguliše rad Federalnih inspektorata. Na osnovu usvojenih preporuka priprema se popis sa konačnom listom svih zakona koji se odnose na inspeksijske poslove u Federaciji BiH i objavljuje se lista zakonskih i proceduralnih preporuka.

Upravni odbor za sprovođenje regulatorne reforme na nivou Federacije BiH nadgleda implementaciju Projekta u ovoj fazi, a u skladu sa potpisanim sporazumom o saradnji. Federalna uprava za inspeksijske poslove, u saradnji sa Upravnim odborom, predlaže paket preporuka Centralnom koordinacionom telu radi prosleđivanja na usvajanje Vladi BiH.

Dana 30. oktobra 2009. godine, u Sarajevu je održan sastanak predstavnika federalne uprave za inspeksijske poslove i konsultanta Svetske banke sa predstavnicima Uprava za inspeksijske poslove kantona u Federaciji BiH. Cilj ovog sastanka bio je razmatranje predloga preporuka koji upućuju na prevazilaženje određenih zakonskih smetnji koje ometaju sprovođenje inspeksijskog nadzora iz resornih oblasti inspektorata ove uprave koje obuhvata prva faza regulatorne reforme Giljotina propisa. Na sastanku je istaknuto da je potrebna sistemska i sistematska reforma kako bi se doneli održivi propisi. Takođe je neophodno da propisi budu harmonizovani sa onima u EU. Dakle, cilj ovog projekta nije da se dođe do propisa koji kažnjavaju, nego da svi privredni subjekti budu ravnopravni i da se svi svojim

---

<sup>19</sup> Detaljnije na Internet stranici:

[http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi\\_s\\_javnoscu/FBIH%20Odluka%20o%20provodjenju%20prve%20faze%20usvojena%20Juli%2009%20-%20giljotina.pdf](http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi_s_javnoscu/FBIH%20Odluka%20o%20provodjenju%20prve%20faze%20usvojena%20Juli%2009%20-%20giljotina.pdf), 21.04.2010.

delovanjem bore protiv sive ekonomije i crnog tržišta. Istaknuto je da najveći problem koji sada imaju i poslodavci i inspekcije, jesu zastareli propisi.<sup>20</sup>

U Parlamentu Federacije BiH u Sarajevu je 4. decembra 2009. godine održana prezentacija dosadašnje implementacije Projekta regulatorne reforme u Federaciji BiH, odnosno njegove prve faze i najavljene su aktivnosti iz druge faze. Prva faza Projekta, čiji je osnovni cilj poboljšanje i pojednostavljenje propisa u Federaciji BiH, utvrđivanje normativnih i administrativnih prepreka za uspješnije preduzetništvo, kao i ukidanje nepotrebnih propisa i postupaka radi poboljšanja preduzetničke klime, započela je u julu 2009. godine. U okviru ove faze, uz pomoć Federalne uprave za inspeksijske poslove, izvršena je sveobuhvatna analiza zakona koji se odnose na smanjenje nelojalne konkurencije i rad inspekcija u Federaciji BiH.

Prema odredbama Sporazuma o saradnji na implementaciji Projekta regulatorne reforme u Federaciji BiH, implementacija druge faze predviđa pojednostavljenje i unapređenje administrativnih postupaka<sup>21</sup> na nivou Federacije BiH i njen je cilj unapređenje poslovanja kroz smanjenje troškova i rizika poslovanja preduzeća u Federaciji. Dakle, trebalo bi uspostaviti efikasnu organizaciju i pojednostaviti privredne propise koji se odnose na dozvole, rešenja, licence i saglasnosti na nivou Federacije BiH, kako bi se povećala transparentnost njihove implementacije i smanjili troškovi poslovanja u Federaciji BiH.<sup>22</sup>

Na početku druge faze ovoga projekta cilj je olakšavanje registracije kompanija, ukidanje dvostrukog oporezivanja kada su u pitanju privredni subjekti, ali isto tako i čišćenje propisa. Prečišćenim propisima ne sme, ni na koji način, da se zagušuje privatni sektor. Budući da bi ovim propisima trebalo da se ukine dupliranje propisa, doćiće i do povećanja transparentnosti uopšte.

Kao deo procesa koji se već duže vreme primjenjuje u zemljama EU, izvršene su konsultacije sa privrednim sektorom radi dobijanja informacija na koji način mogu da se pojednostave određeni postupci i na najefikasniji način prilagode poslovnom okruženju i poslovnim subjektima. U tom smislu, svi poslovni subjekti su bili pozvani da pošalju svoje komentare, primedbe ili sugestije na federalne administrativne postupke koji se nalaze u priloženoj listi administrativnih postupaka do 31. marta

---

<sup>20</sup> Detaljnije na Internet adresi:

[http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi\\_s\\_javnosc/giljotina%20WEB%20novembar04.2009..pdf](http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi_s_javnosc/giljotina%20WEB%20novembar04.2009..pdf),  
21.04.2010.

<sup>21</sup> Administrativni postupak u kontekstu Projekta regulatorne reforme predstavlja postupak rešavanja predmeta od momenta podnošenja zahteva trećeg lica do momenta odlučivanja, tj. odgovora organizacione jedinice (sekretarijat, odeljenje, odsek i sl.), a u cilju sprovođenja propisa (zakona, podzakonskog akta). Administrativni postupak takođe može biti postupak prijavljivanja za izdavanje licence, dozvole, saglasnosti, odobrenja, rešenja, autorizacije, ovlašćenja, sertifikacije, obaveštenja, statističko istraživanje i sl. U širem smislu, reč je o procesu koji podrazumeva sledeće korake: podnošenje zahteva od strane fizičkog/pravnog lica nadležnoj organizacionoj jedinici; sprovođenje postupka po podnesenom zahtevu; dobijanje odgovora organizacione jedinice po predatom zahtevu.

<sup>22</sup> Detaljnije na internet adresi:

[http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi\\_s\\_javnosc/Projekat%20regulatorne%20reforme%20Faza%201%20Nov%2009%20Finalni.pdf](http://www.fuzip.gov.ba/doc/odnosi_s_javnosc/Projekat%20regulatorne%20reforme%20Faza%201%20Nov%2009%20Finalni.pdf), 22.04.2010.

2010. godine. Na taj način oni doprinese uspešnoj implementaciji ovog Projekta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine. Inače, očekuje se da će ovaj Projekat biti završen u planiranih osamnaest meseci.

### 3. Crna Gora

Republika Crna Gora je krajem 2009. godine otpočela sveobuhvatnu reformu regulatornog okruženja. Cilj reforme je stvaranje povoljnijeg privrednog ambijenta, smanjenje korupcije, učvršćivanje pravne sigurnosti i povećanje konkurentnosti domaće privrede na svetskom i evropskom tržištu. Kao i u drugim bivšim državama SFRJ, problem prenormiranosti unutrašnjeg zakonodavstva je delom posledica zaostatka propisa iz socijalističkog sistema. Stoga je potrebna tehnika koja bi doprinela povećanju kvaliteta donošenja odluka sa aspekta uvođenja nove i analize opravdanosti postojeće regulative.

Realizaciju Projekta regulatorne reforme i unapređenja poslovnog ambijenta, Savet, odnosno Vlada Crne Gore realizuju u saradnji sa Svetskom bankom, odnosno Međunarodnom finansijskom korporacijom.<sup>23</sup> Ovaj projekat podrazumeva implementaciju aktivnosti predviđenih Akcionim planom<sup>24</sup>, koji se sastoji od tri komponente: tzv. giljotine propisa, indikatora Izvještaja o lakoći poslovanja i uvođenja Analize efekata propisa (tzv. RIA, odnosno *Regulatory Impact Assessment*). Prva komponenta podrazumeva jačanje biznis okruženja kroz reviziju propisa. U tom smislu Savet je formirao operativno telo čiji je zadatak predlaganje mera za sprovođenje ove komponente. Druga komponenta se realizuje kroz aktivnosti predviđene Akcionim planom za reformu lakoće poslovanja, dok treća komponenta podrazumeva implementaciju tehnika, koje se baziraju na standardima OECD-a, kojima se detaljno analiziraju efekti donošenja novih i izmene postojećih propisa na sistem.<sup>25</sup>

Projekt regulatorne reforme, poznatiji kao Giljotina propisa, predstavljen je 28. decembra 2009. godine. Cilj ovog projekta je da se iz pravnog i ekonomskog sistema, revizijom, isključe komplikovani, dugotrajni i skupi administrativni postupci. Projekat Giljotine propisa realizuje se kao prva komponenta Akcionog plana za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta. Projekat obuhvata analizu oko 1.400 zakona, 1.000 uredbi i još toliko pravilnika i odluka ministarstava.

Savet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, na sednici od 4. decembra 2009. godine, usvojio je Akcioni plan regulatorne reforme i doneo odluku o formiranju operativnog tima. Zadatak operativnog tima je da obavlja poslove pripreme, inventure propisa i stručne analize i dijagnoze stanja, što uključuje

---

<sup>23</sup> Za sprovođenje reforme u narednih 18 meseci planiran je budžet od 500.000 eura, koji će uglavnom finansirati Svetska banka, odnosno Međunarodna finansijska korporacija.

<sup>24</sup> Detaljnije na Internet adresi:

<http://www.predsipol.gov.me/potpredsjednik/projekti/95495/STRATEGIJA-REGULATORNE-REFORME.html>, 24. 04. 2010.

<sup>25</sup> Detaljnije na internet adresi:

<http://www.gov.me/pretraga/38845/179011.html>, 25. 04. 2010.

i popis i preispitivanje važećih propisa sa ciljem identifikovanja normativnih i administrativnih barijera za poslovanje i ostvarivanje prava građana. Ovaj tim takođe daje preporuke Savetu za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta za ukidanje i izmenu propisa i postupaka koje sprovode organi državne uprave (ministarstva, uprave, inspekcije, prekršajna odeljenja i dr.) i predlaže Savetu konkretne mere i aktivnosti u cilju regulatorne reforme u određenim oblastima. Osim toga, Savet promoviše regulatornu reformu i ciljeve reforme prema poslovnom sektoru i građanstvu i prikuplja od njih predloge za stavljanje van snage ili izmenu neefikasnih propisa, zatim stvara osnovu za formiranje elektronskog registra propisa Crne Gore, podnosi mesečno Savetu izveštaj o realizaciji preduzetih aktivnosti i obavlja sve ostale poslove koje mu poveri Savet.

U cilju efikasnosti i što bržeg odvijanja pripremnih aktivnosti za implementaciju projekta regulatorne reforme, a u skladu sa svojim obavezama i ovlašćenjima, Operativni tim je pripremio, a Savet usvojio Politiku sprovođenja giljotine<sup>26</sup>. Na osnovu Politike sprovođenja giljotine, ova reforma sastoji se od šest etapa. To su: priprema, prikupljanje, analiza, izrada Programa realizacije Strategije u delu koji se donosi na stavljanje van snage ili izmenu propisa, sprovođenje Akcionog plana Strategije u delu koji se donosi na stavljanje van snage ili izmenu propisa i formiranje elektronskog registra propisa.

U fazi pripreme, Operativni tim za sprovođenje Giljotine započinje pripreme aktivnosti za sprovođenje Giljotine pripremanjem smernica, formulara i sprovođenjem obuke lica angažovanih u Operativnom timu za sprovođenje Giljotine i lica koja će u regulatornim telima biti zadužena za sprovođenje Giljotine. Osim toga, u svakom regulatornom telu se određuje osoba za komunikaciju sa Operativnim timom i lica koja su u regulatornim telima zadužena za sprovođenje Giljotine.

U toku faze prikupljanja, regulatorna tela Operativnom timu dostavljaju u elektronskoj i pismenoj formi spisak svih važećih propisa i postupaka iz njihove nadležnosti i popunjeni formular za popis propisa dostupan na internet stanici Giljotine, za svaki propis sa spiska. Operativni tim, na osnovu dostavljenih spiskova, pravi konačan spisak svih popisanih propisa i postupaka i taj spisak unosi u elektronsku bazu podataka. Nakon toga, Operativni tim vrši selekciju svih popisanih propisa i postupaka i evidentira propise koji će u narednim fazama reforme biti obuhvaćeni Giljotinom, tj. označava sve propise koji su relevantni za poslovanje u Crnoj Gori, a koji će biti analizirani u sledećoj fazi Giljotine.

U fazi analize, regulatorna tela su obavezna da za svaki propis koji je u njihovoj nadležnosti ili ga primenjuju, sa konačnog spiska popisanih propisa, sprovedu analizu sa stanovišta efekta tog propisa, prava građana i poslovanja i popune i Operativnom timu, u elektronskoj i pisanoj formi, dostave formular za analizu propisa dostupan na

---

<sup>26</sup> Detaljnije na Internet adresi:

<http://www.predsjejp.gov.me/potpredsjejp/projekti/95492/POLITIKA-SPROVODJENJA.html>, 25. 04. 2010.

internet stranici Giljotine, sa predlogom da se taj propis stavi van snage, izmeni ili ostavi kakav jeste, uz obrazloženje tog predloga, a ako se predlaže izmena propisa, u formular se unosi i specifikacija tih izmena, uz preciziranje novih rešenja koje bi trebalo uneti u propis. Savet, odnosno njegov Operativni tim, u toku ove faze reforme, pozivaju javnost na aktivno učešće u reformi i omogućavaju nesmetano učešće Poslovnog saveta u procesu reforme.

U sledećoj fazi, Operativni tim izređuje Predlog programa realizacije Strategije u delu koji se odnosi na stavljanje van snage ili izmenu propisa koji sadrži spisak propisa čije se stavljanje van snage predlaže i spisak propisa čija se izmena ili dopuna predlaže, sa specifikacijom izmena i/ili dopuna, uz navođenje novih rešenja koja bi trebalo uneti u propis. Operativni tim Predlog programa dostavlja Savetu radi sprovođenja postupka pribavljanja mišljenja od nadležnih organa i organizacija i podnošenja Vladi na usvajanje.

U fazi sprovođenja Akcionog plana Strategije u delu koji se odnosi na stavljanje van snage ili izmenu propisa, u skladu sa akcionim planom za sprovođenje Strategije, regulatorna tela sačinjavaju šestomesečni plan njihovog sprovođenja i dostavljaju ga Operativnom timu, koji će na osnovu toga pripremiti objedinjeni plan sprovođenja Programa realizacije Strategije u delu koji se odnosi na stavljanje van snage ili izmenu propisa i objaviti ga internet stranici Giljotine. Operativni tim prati sprovođenje programa realizacije Strategije, tj. stavljanje van snage ili izmenu propisa i o tome obaveštava potpredsednika Vlade i Savet. Savet nadzire sprovođenje i kontinuirano prati tok ove faze Giljotine sa aspekta koordinacije postupanja regulatornih tela, obezbeđuje konsultacije na nivou regulatornih tela u cilju sprovođenja istih i kontroliše transparentnost izrade propisa kojim se sprovodi Akcioni plan Strategije u delu koji se odnosi na stavljanje van snage ili izmenu propisa.

Dugoročni cilj strategije jeste formiranje elektronskog registra propisa i njegova integracija u proces objavljivanja novih propisa. U periodu sprovođenja Giljotine, Operativni tim preduzima mere za otpočinjanje formiranja elektronskog registra propisa koje obuhvataju: objavljivanje konačnog spiska svih popisanih propisa, koji će biti baza za formiranje elektronskog registra propisa na internet stranici Giljotine i neposrednu saradnju sa subjektom nadležnim za objavljivanje propisa Crne Gore radi obezbeđivanja tehničke podrške za formiranje elektronskog registra propisa.

Važno je istaći da je predviđeno da se Giljotina sprovodi tako da svim zainteresovanim licima omogući da budu upoznata sa dinamikom i sprovođenjem reforme i predlozima i informacijama dobijenim od regulatornih tela i privatnog sektora, kao i aktivno učešće svih zainteresovanih lica u reformi, kroz dostavljanje predloga izmena propisa i komentara na predloge regulatornih tela i drugih zainteresovanih lica.

#### IV ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Da bi se obezbedio dugoročni i održivi privredni razvoj jedne zemlje, njeno regulatorno okruženje mora počivati na načelima dobre regulatorne prakse, drugim rečima njen pravni sistem mora biti transparentan, efikasan i garantovati pravnu sigurnost. Međunarodna iskustva upućuju na to da prekomerno regulisanje ima negativne posledice na tržišnu konkurenciju, investicije i inovacije i da dovodi do povećanja korupcije, što utiče na efiksnost i produktivnost privrednih subjekata. Stoga je unapređenje kvaliteta regulative jedan od prioriternih ciljeva, kako u razvijenim, tako i u zemljama u tranziciji.

Regulatorna reforma, tj. poboljšanje kvaliteta regulative u Evropskoj uniji postaje naročite aktuelno nakon usvajanja izveštaja Mandelkernove grupe iz 2001. godine, koji predviđa zajednički metod evaluacije kvaliteta regulative. Ovaj izveštaj daje preporuke, kako na nivou vlada država članica, tako i na nivou Evropske komisije, posebno naglašavajući šest oblasti (principa) unapređenja regulatornog okvira EU. U skladu sa preporukama iz Mandelkernovog izveštaja, veliki broj država, pre svega novijih članica EU, sproveo je staretegiiju regulatorne reforme.

Kada je reč o regulatornim okvirima zemalja u regionu, zajedničko im je to da se one susreću sa problemom prenomriranosti. Budući da su gotovo sve ove države nekada bile u sastavu SFRJ, njihovi pravni i politički sistemi decenijama su počivali na potpuno drugačijim principima u odnosu na tzv. zemlje zapadne demokratije. Stoga su ove zemlje suočene sa dvostrukom izazovom. S jedne strane, one moraju da sprovedu reformu unutrašnjeg zakonodavstva, a s druge strane, dužne su da harmonizuju propise sa pravnim tekovinama Evropske unije. U tom smislu, strategije regulatorne reforme zemalja u regionu, zasnovane na principima iz Madelkernovog izveštaja, imaju niz zajedničkih karakteristika. Ovim strategijama definisani slični ciljevi, počivaju na sličnim postulatima, koriste slične metode itd. Međutim, kada je reč o samoj implementaciji ovih strategija, situacije se razlikuje od države do države, u smislu da se svaka nalazi u različitom stadijumu sprovođenja reforme. Međutim, reč je samo o faktoru vremena, dok su suštinski elementi ovih strategija veoma slični. Hrvatska je veoma uspešno okončala ovaj projekat, poznatiji kao Hitrorez, koji je izabran za jedan od pet najuspešnijih projekata u svetu. U Federaciji BiH sprovođenje reforme je u toku, dok je u Crnoj Gori reforma tek počela.

Ono što je veoma važno naglasiti, da se samom regulatornom reformom automatski ne obezbeđuje privredni razvoj, povećanje DBP, otvaranje novih radnih mesta, strane investicije itd. Naime, poboljšanje kvaliteta regulative predstavlja samo preduslov, stepenik ka ostvarenju pomenutih ciljeva. U tom smislu, sprovođenje strategije regulatorne reforme od ključnog je značaja za privredni i sveukupni napredak jedne zemlje. Transparentan i efikasan regulatorni okvir predstavlja važan korak na putu ka evropskim integracijama i postepenom uključivanju ovih država u savremene evropske tokove na različitim poljima.

**Jelena Čeranić, Ph.D**  
Research Associate  
Institute of Comparative Law

## **REGULATORY REFORM STRATEGY: CROATIA, FEDERATION BIH AND MONTENEGRO**

### Summary

The paper deals with the concept of improving regulatory environment and the implementation of the regulatory reform strategies. The EU has set itself the strategic goal of becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world. Achievement of this goal depend in part on improving Europe's regulatory environment to avoid unnecessary burdens on businesses, citizens and public administrations. Therefore, high quality regulation must be seen as a public good and action must be taken at both EU and national levels within a comprehensive strategic approach to realize it.

After introductory notes with regard to the importance of the regulatory reform, the author analyses the Mandelkern report. The high-level Advisory Group was formed in December 2000 when 16 experts were appointed to it, representing each of 15 countries of the Union and the Commission. From the time it was formed, it was known by the name of its Chairman, M. Mandelkern. Better regulation is a drive to improve the policymaking process through the integrated use of effective tools, not an attempt to impose further bureaucratic burdens on it. Many Member States have elaborated ambitious regulatory reform and/or simplification programs and have developed a wide range of tools, based on EU and OECD guidelines or on successful experiences from other countries. It recommends practices in topics applicable to both national governments and the European Commission. The second part of the article is dedicated to the presentation of implementation of the regulatory reform strategies in the following countries: Croatia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro.

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of improving regulatory environment.

**Key words:** regulatory reform, European Union, regulatory environment, better regulation.