

# Jugoistočna Evropa: mogućnosti i izazovi u oblasti unapređenja regulatornog kvaliteta

Margo Thomas

Poglavlje objavljeno u Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, uredili Colin Kirkpatrick i David Parker, Edward Elgar Publishing, 2007

# 13. Jugoistočna Evropa: mogućnosti i izazovi u oblasti unapređenja regulatornog kvaliteta

Margo Thomas<sup>1</sup>

## UVOD<sup>1</sup>

Zemlje jugoistočne Evrope (SEE),<sup>2</sup> kao i druge zemlje u tranziciji i razvoju, pokušavaju da povećaju nivo privatnih investicija da bi pomogli stimulisanje i održavanje ekonomskog rasta. Kvalitet propisa koji generalno gledano utiče na tržišta i poslovne aktivnosti se sve više definiše kao faktor konkurentnosti koji utiče na odluke o ulaganju kako stranih tako i domaćih investitora.

Mnogo je radova koji podržavaju mišljenje da preobimna regulativa ima negativan uticaj na privatne investicije, spoljnu trgovinu i rast. Bolaky i Freund (2004.), Dollar i Kraay (2002.), Rodrik, Subramanian i Trebbi (2004.) su pokazali da ekonomije koje karakterišu jače institucije i neobimna regulativa u domenu rada i poslovanja imaju veće šanse da ostvare veće stope rasta kroz spoljnu trgovinu. Kao što je naznačio Djankov et al. (2002.), kvalitet institucija i obimna regulativa mogu imati značajan negativan uticaj na investicije i nivo neformalnog u privrednim transakcijama. I dok je opšte prihvaćeno da na efekat stranih direktnih investicija (SDI) utiču različite karakteristike svake zemlje, Busse i Groizard (2006.) su pokazali da vlade moraju da 'prionu na institucionalno uređenje i regulatorni okvir' da bi postigle pozitivne efekte priliva stranih direktnih investicija (SDI).

Deluje da regulatorne reforme u zemljama jugoistočne Evrope sve više uzimaju zamaha s naporima vlade usmerenim na povećanje nivoa privatnih investicija i rast. U OECD Izveštaju o paktu o investicijama (Investment Compact report 2004) primećeno je da se sve više prepoznaje važnost visokokvalitetnih regulativa na nacionalnom, regionalnom i lokalnim nivoima u zemljama jugoistočne Evrope.

Usredsređenost ovih zemalja na moguće EU integracije kao i uticaj međunarodnih finansijskih institucija (MFI) i donatora, pomogli su da se na dnevni red ekonomskog razvoja stave i ovi problemi. U celom regionu, vlade su se obavezale da će krenuti i/ili su već krenule sa nekim od elemenata sistematske regulatorne reforme u cilju unapređenja kvaliteta regulative koje utiču na poslovne procese. Ovo je evidentno u akcionim planovima koji su podneti u okviru Pakta jugoistočne Evrope o reformama, investicijama, integritetu i rastu Pakta za stabilnost.<sup>3</sup> Bosna i Hercegovina (BiH) sprovode giljotinu poslovnih formalnosti i regulativa u oblasti inspekcijiskog rada u Republici Srpskoj; Hrvatska je nedavno odobrila primenu nacionalne giljotine propisa u oblasti poslovanja i sprovela je analizu efekata propisa (RIA) konkretnih delova regulative; Bugarska je započela RIA, kao pilot projekat; Makedonija je usvojila odluku o uspostavljanju funkcije regulatorne revizije na centralnom nivou; Moldavija je primenila regulatornu giljotinu<sup>4</sup> u cilju revizije postojećih normativnih akata koji regulišu preduzetničke aktivnosti i nedavno je usvojila zakon<sup>5</sup> kojim se uvodi analiza efekata propisa za nove zakone i podzakonska akta i giljotina zakona; Srbija je oformila

---

<sup>1</sup> Ovo poglavlje ne predstavlja mišljenje Međunarodne finansijske korporacije (IFC) i/ili Grupe Svetske banke (WBG). Ovde su iznesena saznanja i stanovišta autora i ne treba ih tumačiti kao saznanja i stanovišta IFC-a i WBG.

Savet za regulatornu reformu i u procesu je institucionalizacije RIA; i Rumunija je oformila vladinu regulatornu jedinicu na centralnom nivou koja će voditi proces reforme regulative u oblasti poslovnog okruženja. S obzirom na iskustva OECD zemalja, važnost jake podrške uspešnoj regulatornoj reformi je jasno. U zemljama jugoistočne Evrope, podrška sa najvišeg nivoa vlasti je ključna za uspešnu implementaciju i institucionalizaciju programa regulatornog kvaliteta. Postoje anegdotski dokazi koji idu u prilog mišljenju da se javlja i politička podrška ili prepoznavanje sistematske regulatorne reforme kao faktora konkurentnosti. Na primer, u nedavnoj političkoj kampanji u Makedoniji, bar jedna partija je uključila regulatornu reformu i instrumente kao što su giljotina u svoj predloženi ekonomski program. Slična 'veza' je primećena i u Republici Srpskoj tokom predizborne kampanje.

Ovo poglavlje će se usredsrediti na administrativnu regulativu<sup>6</sup> koja utiče na otvaranje preduzeća i poslovanje, imajući u vidu da su ekonomska i socijalna regulativa takođe dao šireg regulatornog okvira. Tekst pruža pregled regulatornog upravljanja u regionu kao i skorašnjih iskustava tri zemlje – Bosna i Hercegovina, Moldavija i Srbija – koje su započele regulatornu reformu primenjujući različite pristupe. Cilj ovog poglavlja je da se ispituju neki od izazova sa kojima se izabrane zemlje suočavaju u jačanju kvaliteta regulative i uprave i da se izvuku pouke iz iskustva drugih zemalja u razvoju.

U ovom poglavlju želimo da ukažemo na sledeće tri stvari:

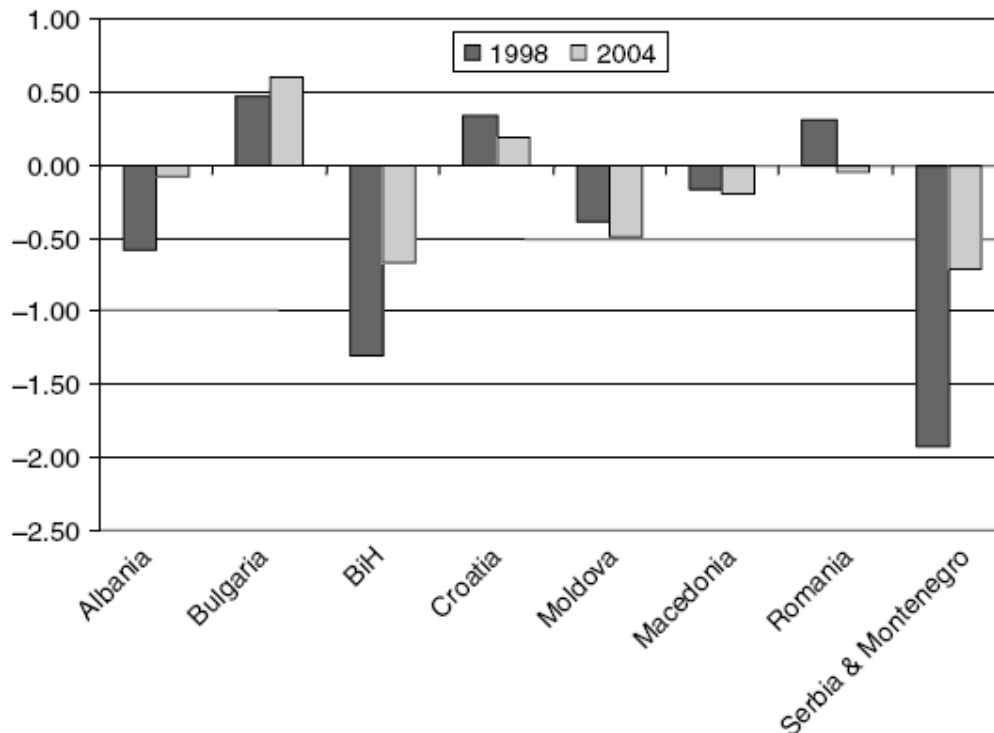
1. Iako zemlje u jugoistočnoj Evropi možda nemaju eksplicitne sisteme regulatornog upravljanja koji bi bili kompatibilni sa onima koje poseduju OECD zemlje, one imaju uspostavljene elemente sistema regulatornog upravljanja koji su deo pre-tranzicionog nasleđa ili su usvojeni kroz reforme koje su vezane za tekuću političku i ekonomsku tranziciju.
2. Ovi već postojeći zakonodavni, administrativni i sudski aranžmani, koje su Levy i Spiller (1995.) okarakterisali kao 'institucionalni legat' utiču na nacrt, implementaciju i efektivnosti regulatornih okvira u datim zemljama.
3. S obzirom da regulatorno upravljanje sažima sistematski pristup poboljšanju kvaliteta regulative i uspešnost upravljanja, to je suštinski proces koji mora stalno da se menja i usaglašava sa pravnim i institucionalnim okvirima, kapacitetima i političkom realnošću u datoj zemlji. Ovo je važno u zemljama sa ograničenim resursima i tamo gde postoji ograničeni politički kapital koji bi podržao agresivni plan regulatorne reforme.

Poglavljje je podeljeno na tri odeljka. Prvi odeljak pruža pregled regulatornog upravljanja u zemljama jugoistočne Evrope. Ova diskusija se nadovezuje na saznanja iz Istraživanja o regulatornom upravljanju koje je OECD sproveo (OECD, 2004) i Istraživanja o regulatornom upravljanju iz 2006. godine koje je sproveo Centar za regulativnu i konkurenciju Univerziteta u Mančesteru. Drugi odeljak se fokusira na iskustva tri zemlje u jugoistočnoj Evropi – Bosna i Hercegovina, Moldavija i Srbija. Treći odeljak pokušava da izvuče pouku iz iskustava drugih ekonomija u razvoju i tranziciji.

## PREGLED – REGULATORNO UPRAVLJANJE U ZEMLJAMA JUGOISTOČNE EVROPE

U središtu Novog javnog upravljanja (NPM), pristupa ka uspešnom i efikasnom upravljanju u regulatornoj državi, koncept regulatornog upravljanja se pomera i prevazilazi usko definisane ciljeve deregulacije i smanjenja državnog aparata da bi se istakli faktori demokratskog upravljanja kao što su otvorenost, učešće, odgovornost, efektivnost i koherentnost u procesu razvoja i realizacije politika. To obuhvata ulogu vlade i međusobnog delovanja regulatornih aktera na zakonodavnom, sudskom i lokalnom nivou države. Ovaj koncept se zasniva na dva stuba (OECD, 2002):

1. efektivan sistem regulatornog upravljanja – uključujući procese i institucije kroz koje se regulative razvijaju, primenjuju i donose;



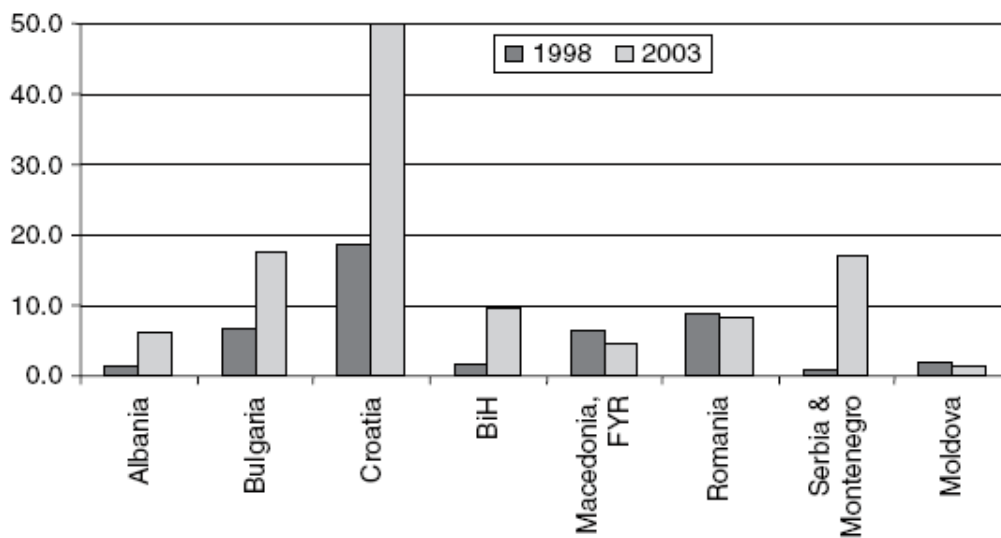
Izvor: Svetska banka. ukupni pokazatelji upravljanja 1996.–2004.

**Slika 13.1 Regulatorni kvalitet u zemljama jugoistočne Evrope**

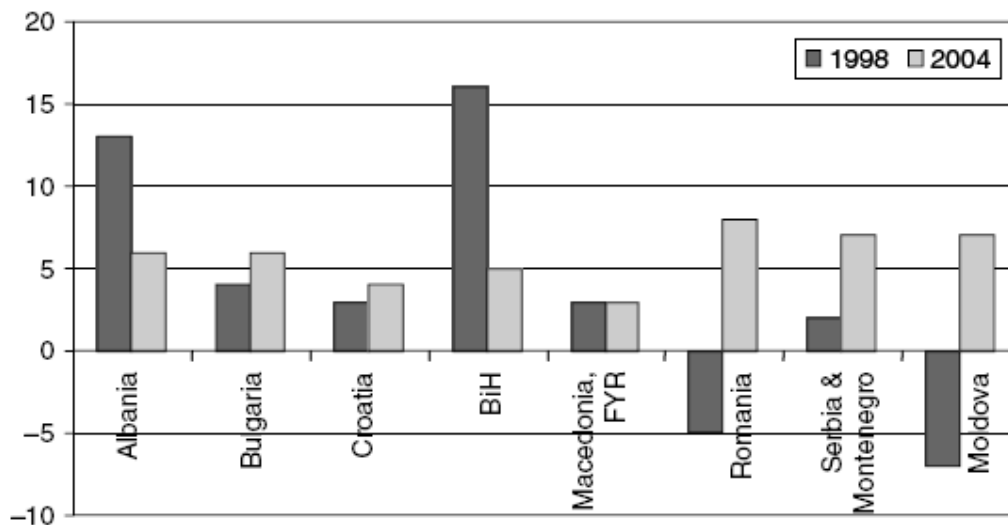
2. dobro upravljanje kroz efikasne, transparentne i odgovorne politike i institucije koje će zaštititi potrošače i postići održiv razvoj kao i socijalne i ekološke ciljeve.

U okviru ovog konteksta, regulatorni kvalitet je mera koja definiše regulatornu efektivnost na centralnom i na lokalnom nivou. OECD-ov dokument iz 2005. godine *Vodeći principi za regulatorni kvalitet i performanse* stavlja akcenat na važnost 'koherentnog, pristupa koji obuhvata celu državnu upravu za stvaranje regulatornog okruženja povoljnog za otvaranje i rast preduzeća, rast produktivnosti, konkurentnosti, investicija i spoljne trgovine'.

Prepoznato je da tranzicione ekonomije zemalja u jugoistočnoj Evropi imaju pred sobom dugačak put koji moraju da pređu s obzirom na njihove relativno slabe institucije i ograničene kapacitete. Ipak, evidentna su izvesna poboljšanja regulatornog kvaliteta (vidi Sliku 13.1) na osnovu reformi prvog reda (Williamson, 2000),<sup>7</sup> institucionalnog jačanja i administrativne simplifikacije koje su povezane sa prelaskom na tržišnu privredu. Pored toga, veći nivo SDI-a i privredni rast u većini zemalja u regionu (vidi Sliku 13.2 i 13.3) mogu se pripisati brojnim faktorima uključujući i regulatorni kvalitet. Prema podacima Svetske banke (2002.), izgledi su da će tokovi investicija biti veći u zemljama sa boljom investicionom klimom tj. zemljama koje karakteriše dobro upravljanje, jake institucije i vlasnička prava. Osnovni izazov sa kojim se zemlje jugoistočne Evrope suočavaju je produblјivanje reformi u cilju generisanja održivog rasta.



Slika 13.2 Priliv SDI po glavi stanovnika u zemljama jugoistočne Evrope (USD '1000)



Slika 13.3 Godišnji rast BDP-a u zemljama jugoistočne Evrope (%)

U 2004. godini, OECD je objavio sveobuhvatni pregled regulatornog upravljanja u zemljama jugoistočne Evrope (OECD, 2004). Oslanjajući se na iskustvo u OECD zemljama i OECD Preporuke o regulatornom kvalitetu, ovaj izveštaj je identifikovao tri elementa okvira regulatornog upravljanja koji se međusobno jačaju:

1. Eksplicitna politika za sistematsko poboljšanje kvaliteta regulative i efikasna upotreba regulatornog upravljanja. Ova politika bi trebalo da bude usvojena na najvišem nacionalnom nivou.
2. Uspostavljeni kapacitet ili 'nadzornog organa' koje vodi i realizuje plan regulatornog upravljanja, po mogućstvu sa centralnog nivoa vlasti.
3. Strategija sprovođenja i primene politike. Na raspolaganju su različiti instrumenti za implementaciju, uključujući analizu efekata propisa (RIA) i konsultacije.

Iako ni jedna od zemalja jugoistočne Evrope nema uspostavljena sva tri elementa okvira regulatornog upravljanja, (kao što je to gore navedeno), mnoge su uspostavile različite aspekte ova tri elementa, kao što je prikazano u Tabeli 13.1.<sup>8</sup>

Osim Srbije, ni jedna zemlja nema eksplicitnu, sveobuhvatnu politiku koja bi osigurala kvalitet regulativa. U oktobru 2004. godine, Srbija je usvojila amandmane na Pravilnik o radu Vlade kojima se zahteva analiza efekata propisa za nove zakone i podzakonska akta, a formiran je i Savet za regulatornu reformu kao početna tačka razvoja strategije regulatorne reforme. Makedonija, Moldavija i Rumunija su započele inicijative sa ciljem uvođenja sistematske, ex ante kontrole zakona i propisa. Pored toga, većina zemalja u regionu je preduzela ex post reviziju zakona i propisa, koja se nadovezuje na prethodnu reformu administrativne simplifikacije procedura osnivanja i poslovanja preduzeća (na primer, registracija preduzeća, dobijanje dozvola, poreska administracija, carinska i regulativa u oblasti rada).<sup>9</sup>

Kao što je navedeno od strane OECD-a (2004.), centralnu dimenziju dobrog regulatornog upravljanja predstavlja postojanje sistematskih i obaveznih 'kontrola i ravnoteža' nadležnosti donošenja propisa. Sve zemlje jugoistočne Evrope uspostavile su zakone i procedure koje regulišu procese donošenja propisa i institucije na centralnom nivou koje imaju odgovornost za reviziju predloženih zakona (vidi Tabelu 13.1). U Rumuniji i bivšim jugoslovenskim republikama ova odgovornost ostaje na zakonodavnim odborima ili sekretarijatima, dok u Albaniji, Bugarskoj i Moldaviji, Ministarstvo pravde vrši ovu funkciju. Nadležnost ovih institucija da preispitaju i prokomentariše sadržaj zakona i regulativa varira i obično je opseg njihove revizije ograničen na formu, pravni kvalitet, ustavnost i usklađenost sa međunarodnim ugovorima.

U svim zemljama jugoistočne Evrope, bar jedna institucija ima ovu centralnu funkciju revizije, a većina je uspostavila dodatnu budžetsku reviziju i reviziju usklađenost sa EU regulativom, sa različitim nivoima rigoroznosti i formalnosti. Svaka zemlja zahteva ocenu fiskalnog uticaja predloženih zakona u okviru konteksta šire

reforme javne administracija i fiskalne reforme. Sve prisutniji su i zahtevi koji se odnose na praćenje približavanja nacrtu zakona standardima Evropska Unije. Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska i Makedonija uspostavile su mere za promovisanje približavanja Evropskoj Uniji. Pored toga, na različitim nivoima uvedene su ocene potencijalnog uticaja na poslovanje. Ministarstvu privrede Moldavije dodeljena je nadležnost ocenjivanja nacrtu zakona u smislu njihovog potencijalnog uticaja na poslovanje, Savet za regulatornu reformu ima sličnu ulogu u Srbiji, dok je privatno-javni savet u Albaniji i Crnoj Gori zadužen za davanje mišljenja o potencijalnom uticaju nacrtu zakona na poslovanje.

Kada je reč o instrumentima za implementaciju, strategije i aplikacije veoma variraju među zemljama jugoistočne Evrope. Kao što je prikazano na Tabeli 13.1, većina zemalja ima osnovne ex ante regulatorne mehanizme transparentnosti za anticipirano planiranje zakona, periode za objavljivanje i dostavljanje komentare i aktivne konsultacije. Ovi mehanizmi su generalno dosta slabi, uz značajan izuzetak bugarskog formalnog sistema za anticipirano planiranje i koordinaciju i rumunskog robusnog konsultativnog mehanizma koji je formalizovan Zakonom o pravu na pristup informacijama (Sunshine law)<sup>10</sup> i u okviru koga tela privatnog sektora (na primer, Strateška unija poslovnih udruženja, Trgovinska i industrijska komora Rumunije) i komisije za socijalni dijalog imaju aktivnu ulogu u dijalogu o politikama i pružaju komentara o propisima. U zemljama jugoistočne Evrope, postoji rastuća mreža poslovnih savetodavnih saveta, poslovnih radnih grupa i timova vezanih za reformske inicijative koje se odnose na administrativnu simplifikaciju i poslovnu klimu (na primer, Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija), saveti stranih investitora i komore (na primer, Hrvatska, Srbija), saveti za konkurentnost (na primer, Hrvatska,, Makedonija, Srbija) i druge organizacije privatnog sektora koje mogu igrati ključnu ulogu u promovisanju transparentnih i energičnih konsultacija na visokokvalitetnim forumima.

OECD je 2004. godine zaključio da je iskustvo zemalja jugoistočne Evrope u primeni analize efekata propisa, kao mehanizma za sistematsku ocenu uticaja politika i regulativa relativno skromno. Od tada je došlo do povećanja zamaha i usredsređenosti na ex ante i ex post primenu efekata propisa u regionu.

Kada je reč o ex ante ocenama, Srbija je najnaprednija u regionu, sa uvođenjem obavezne analize efekata propisa za regulative koje Vlada predlaže. Iako implementaciju ovog zahteva koče ograničeni resursi, Savet za regulatornu reformu selektivno sprovodi ocene efekata (Marušić, Milovanović i Penev, 2006). Što se tiče Bugarske i Moldavije,<sup>11</sup> iako su zahtevi za primenu ocene efekata propisa obavezni za primarnu i sekundarnu regulativu, ovaj mehanizam se ne primenjuje sistematski. Hrvatska je okončala pilot RIA projekat i trenutno primenjuje ocenu uticaja za ocenu potencijalnih efekata odabranih nacrtu zakona.

Sve je veća primena ex ante aplikacije RIA metodologije za potrebe primene giljotine. U 2005. godini Moldavija je sprovedla sveobuhvatnu giljotinu i njome obuhvatila blizu 1000 normativnih akata i u julu 2006. godine usvojila zakon koji reguliše vremenski okvir za reviziju i ocenu svih zakona koji regulišu poslovanje. Na sličan način, republika Srpska (Bosna i Hercegovina) sprovodi pregled poslovnih formalnosti i procedura inspeksijskih službi a Vlada Hrvatske je odobrila planove za iniciranje slične aktivnosti u septembru 2006. godine.

Tabela 13.1 Okviri regulatornog upravljanja u zemljama jugoistočne Evrope

	Politika	Nadzorni organ			Pokazatelji strategije i instrumenata							
		Eksplicitna politika	Pravna kontrola	Budžetska kontrola	Druge kontrole	Anticipirano planiranje	Objavljivanje i komentari	Aktivne konsultacije	Bolji pristup	Čitanje je pozitivna saglasnost	Eliminacija dozvola	RIA
Albanija	Ne	Ministarstvo pravde	Ministarstvo finansija		NA	NA	1	3	1	1	1	
BiH	Ne	Sekretarijat za zakonodavstvo	Ekonomski sekretarijat - EU		2	1	2	3	1	2	3	3
Bugarska	Ne	Ministarstvo pravde	Ministarstvo finansija	Ministarstvo za evropska pitanja Ministarstvo privrede i energetike	3	1	2	2	3	2	2	2
Hrvatska	Ne	Kabinet za zakonodavstvo	Ministarstvo finansija	Ministarstvo za evropske integracije	2	1	2	3	NA	3	2	3
Makedonija	Ne	Sekretarijat za zakonodavstvo	Ministarstvo finansija	Ministarstvo za evropske integracije	2	2	1	3	1	3	1	2
Moldavija	Ne	Ministarstvo pravde	Ministarstvo finansija	Ministarstvo privrede	2	1	2	2	2	3	2	1
Rumunija	Ne	Savet za zakonodavstvo	Ministarstvo javnih finansija i suda revizora		2	2	4	2	3	3	2	2
Crna Gora	Ne	Sekretarijat za zakonodavstvo	Ministarstvo finansija		2	2	2	2	2	2		2
Srbija	Da	Pravna služba Kancelarija premijera Sekretarijat za zakonodavstvo	Ministarstvo finansija	Savet za ekonomsku regulatornu reformu	2	1	3	3	NA	3	3	2

Primedba: Osnovnu skalu i rangiranje izradio je Cesar Cordova-Novion na osnovu odgovora na pregled OECD iz 2004. godine i dodatnih informacija. Autor je dao ažuriranu verziju na osnovu istraživanja Univerziteta iz Mančestera o regulatornom upravljanju iz 2006. godine i dodatnih informacija. Skala od 1 do 5 gde je 5 postignuće uporedivo sa dobrom praksom OECD-a.  
Izvor: OECD (2004.); 2006 istraživanje o regulatornom upravljanju Univerziteta Mančester, Centar za regulativu i konkurenciju.

## **REGULATORNA REFORMA U TRI ZEMLJE JUGOISTOČNE EVROPE**

### **Bosna i Hercegovina**

Nakon raspada Jugoslavije i nakon političkog i etničkog konflikta, Bosna i Hercegovina (BiH) se i dalje suočava sa skupim nasleđem konflikta i kombinovanim izazovima post-konfliktne rekonstrukcije i prelaska tranzicije sa privrede koja se planirala na centralnom nivou na tržišnu privredu. Uz pomoć međunarodne zajednice, BiH je postigla uspeh na mnogobrojnim poljima. Uspešno su primenjene brojne teške i važne institucionalne reforme. BiH je ostvarila makroekonomsku stabilnost i započela je različite reforme poslovnog okruženja. Ipak, BiH i dalje zaostaje za svojim susedima u regionu. Tek treba da se okončaju važne strukturalne reforme, a administrativne procedure vezane za ulazak na tržište, poslovanja i tržišni izlazak moraju dodatno da budu usaglašene i pojednostavljene. Kao što je naznačeno na Slici 13.1, investitori i dalje smatraju da je regulatorni kvalitet u BiH na dosta niskom nivou dok u izveštaju Svetske banke iz 2006. godine *Doing Business* BiH zauzima 87. mestu (od ukupno 155 zemalja) po pitanju lakoće poslovanja.

Kompleksan administrativni okvir i okvir donošenja odluka, ograničeni tehnički kapaciteti i slaba koordinacija politika na različitim nivoima dodatno komplikuje poteškoće sa kojima se BiH susreće u procesu tranzicije. Vladina Srednjoročna strategija razvoja je identifikovala brojne reforme koje su neophodne za održivi rast, uključujući tu i reforme poslovnog okruženja, preduzeća i tržišta rada.

### **Pravni i administrativni okvir**

Ustav BiH definiše okvir kompleksne upravljačke strukture na nivou države i na nivou entiteta. Ustav tačno određuje uloge i odgovornosti izvršne, zakonodavne i sudske vlasti u BiH vizavi odgovornosti entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i entiteta Republike Srpske (RS). Na centralnom nivou su odgovornosti koje se odnose na spoljnu politiku, odbranu, bezbednost, izbeglice i građanska pitanja, međunarodne odnose, trgovinu i poreze.

Ustav BiH i Ustav FBiH definišu nadležnosti Vlade federacije i nadležnosti kantona kao i nadležnosti koje ova dva nivoa vlade dele. Nadležnosti kantona obuhvataju politiku regulisanja i finansiranja javnih službi, lokalnog korišćenja zemljišta i regulisanje i promovisanje lokalnih preduzeća. Paralelno, Ustav BiH i Ustav RS jasno definišu nadležnosti Vlade RS s obzirom da ovaj entitet nema kantone. Pored toga, Brčko ima status odvojen od FBiH i RS sa državnim ovlašćenjima unutar distrikta i BiH institucijama (Čaušević, 2006). Nadležnosti za donošenje propisa ostaje na svakom nivou uprave u okviru konkretnih nadležnosti u skladu sa Poslovnikom. Pored toga, kancelarija Visokog predstavnika (OHR), koja je osnovana u skladu sa Dejtonskim mirovnim sporazumom, ima ovlašćenja da predlaže i sprovodi zakone u saradnji sa poslanicima BiH-a, savetom ministara, predsedništvom i domovima. Ova kompleksna struktura i raspodela nadležnosti na različitim nivoima uprave nužno oblikuje pristup regulatornom upravljanju u BiH.

Poslovnik sva tri nivoa uprave obuhvata odredbe za konsultacije unutar vlade. Nacrti zakona moraju biti poduprti obrazloženjem koje sadrži ustavnost, pravni osnov i

budžetski uticaj predloženih zakona kao i mišljenje određenih tela. Na primer, u slučaju FBiH, traže se mišljenja Zakonodavnog odbora, Federalnog ministarstva pravde i Federalnog Ministarstva finansija u FBiH (Penev, 2006). U RS i FBiH, Pravilnik definiše da je održavanje javnih konsultacija diskreciono pravo relevantnih zakonodavnih odbora. Slične odredbe postoje i na centralnom nivou u Poslovniku Predstavničkog Doma i Doma naroda. Generalno posmatrano, javne konsultacije se sprovode samo u slučaju ključnih regulativa. Kada se konsultacije sprovode, rade se na tripartitnoj osnovi – uključujući sindikate i privrednu komoru.

U BiH ne postoji eksplicitna politika o regulatornom kvalitetu i nema nadležnog tela (ili više njih) zaduženih za sistematsku ocenu uticaja predloženih zakona i regulativa (Penev, 2006). S obzirom na to da se većina uprave koja reguliše otvaranje preduzeće i poslovanje nalazi na nivou entiteta i na lokalnom nivou u RS i na nivou entiteta i kantona u FBiH, odgovornost za poboljšanje regulatornog kvaliteta za poslovanje suštinski ostaje na analognim nivoima vlasti.

### **Administrativna simplifikacija**

Uz pomoć donatorske zajednice u BiH su pokrenute različite aktivnosti na polju administrativne simplifikacije, uključujući reforme u oblasti registracije preduzeća, inspekcije, dozvole za preduzeća, carinske i poreske uprave. Poboljšanja su vidljiva u indikatoru regulatornog kvaliteta (Slika 13.1). Uprkos ovim poboljšanjima, jasno je da se mora dalje raditi. Po pitanju opšte lakoće poslovanja, BiH se nalazi na 87. mestu od ukupno 155 zemalja.

U BiH su primenjena dva komplementarna pristupa u administrativnoj simplifikaciji. Oni su poučni s obzirom da podvlače važnost angažovanja adekvatnog nivoa vlasti prilikom izrade i implementacije regulatorne reforme, bezbednosti vlasništva i kredibiliteta među nosiocima interesa i upravljanja resursima koji pomažu implementaciju.

Prvi pristup, dijagnostička analiza kao što je Pregled pravnog okvira i administrativne prepreke za investiranje (FIAS, 2000.), sproveden je na tri nivoa uprave, osvrćući se na probleme relevantne na svakom nivou uprave i sastavljajući preporuke za harmonizaciju zakona i regulativa na nivou entiteta, tamo gde je to moguće. Sveobuhvatne reforme su osmišljene, implementirane i institucionalizovane uz tehničku pomoć međunarodnih donatora, uključujući na primer, sveobuhvatni projekat kreditiranja prilagođavanje poslovnog okruženja Svetske banke; USAID-ov program reformi u oblasti poreza, stečaja i likvidacije, inspekcije i dozvola; i projekat UK-DFID-a o pojednostavljivanju poslovne regulative. Međutim, rad na konkretnoj implementaciji promena je urađen na nivou entiteta i kantona kroz različite radne grupe. Rezultati i uticaj ovih reformi variraju usled brojnih razloga uključujući i nedostatak kapaciteta i otpor promenama.

U okviru drugog pristupa, 2002. godine pokrenuta je brza 'buldožer' inicijativa od strane Kancelarije visokog predstavnika (OHR). Pod pokroviteljstvom odbora, koji su činili predstavnici Saveta ministara, OHR, vlade entiteta i predstavnici privatnog sektora, vođene su opsežne konsultacije u cilju targetiranja specifičnih aspekata regulative u oblasti poslovanja koje zahteva izmene i dopune (Svetska banka, 2004b). U velikoj meri ovo je pristup "odozdo prema gore" u kome je potrebno osigurati se da će se izbeći

uplitanje ili percepciju uplitanja posebnih interesa. „Buldožer“ inicijativa je nekoliko puta ponovljena i uloženi su naponi da se ovaj mehanizam institucionalizuje.

### **Regulatorna reforma u Republici Srpskoj**

Nedavno je Vlada RS inicirala nekolicinu međusobno povezanih mera u cilju nadogradnje postojeće reforme javnog sektora i rada na administrativnoj simplifikaciji kao i sistematičnog unapređenja kvaliteta propisa koji utiču na poslovne aktivnosti. U novembru 2005. godine vlada je usvojila preporuke politike za uvođenje ocene efekata propisa (RIA) prilikom pregleda predloga politika i zakona. Nakon promene političke strukture, i dolaskom novog Premijera, kao velike podrške reformi poslovnog okruženja, Vlada je objavila odluku o osnivanju Saveta za regulatornu reformu (kojim predsedava Premijer, a čiji su članovi Ministar finansija i Ministar za ekonomske odnose i koordinaciju, Predsednici opština i predstavnici privatnog sektora – Privredna komora i Udruženje poslodavaca) i inicirala ex post reviziju poslovnih formalnosti (sistem dozvola) i kontrola i mera vezanih za inspekcijski rad. Vlada se javno obavezala da će značajno smanjiti poslovne formalnosti i inspekcijske mere i zadobila je široku podršku poslovne zajednice za ovaj poduhvat.

S obzirom na ograničene resurse i tehničke sposobnosti za implementaciju ove giljotine, osnovan je manji sekretarijat pri Ministarstvu ekonomskih odnosa i koordinacije kako bi se podržao Savet za regulatornu reformu i kako bi se vodio proces revizije. Iako nije na centralnom nivou, Sekretarijat je odgovoran Premijeru i tesno saraduje sa sekretarijatom za zakonodavstvo i drugim delovima vlade u cilju omogućavanja sprovođenja giljotine. Zaposlene u sekretarijatu čini jedna mala grupa državnih službenika, koju pomaže tim od četiri konsultanta – pravnici i ekonomisti i međunarodni eksperti.<sup>12</sup> Pored funkcije koordinacije sekretarijata, uloga zaposlenih u sekretarijatu i savetodavnog tima je da pregleda i preispita podneske različitih ministarstava unutar Vlade, razmotri saznanja i preporuke zainteresovanih strana u konsultacijama i da preporuke Savetu za eliminisanje i pojednostavljivanje formalnosti i mera inspekcija. Registar „punosnažnih“ neformalnosti i mera inspekcije biće ključni output giljotine. Očekuje se da ovaj registar bude na raspolaganju javnosti putem interneta, i na taj način da poveća transparentnost i pristup informisanju o poslovnim regulativama.

Proces giljotine obuhvata energičnu kampanju odnosa sa javnošću i značajnu komponentu javnih konsultacija. Započinjanjem giljotine, Vlada je preduzela kampanju odnosa sa javnošću da bi objasnila javnosti ciljeve i očekivane rezultate kao i da bi izgradila široku podršku za ovu inicijativu. Kao deo struktuiranog mehanizma javnih konsultacija, radne grupe sektorskih inspekcija koje su osnovane od strane Privredne komore u okviru USAID projekta, ima ključnu ulogu u reviziji inspekcijskih mera i konsultacija sa privatnim sektorom da bi dao preporuke za giljotinu. Sesije ovih radnih grupa su otvorene za javnost i za medije. Sesije su obično dobro posećene od strane poslovne zajednice i često se vode energične, otvorene diskusije o jasnoći, konzistentnosti i uticaju inspekcijskih mera i upravljanju inspekcijom. Jedna od iznetih tačaka diskusije vezana je za potrebu za sistematskom revizijom uticaja predloženih zakona i regulativa. Poslovna zajednica je prepoznala da bi rezultati giljotine mogli da

budu ugroženi ako se ne sprovede mehanizam ex ante revizije i sada lobiraju za uvođenje RIA. Pored toga, lideri nekoliko opština su inicirali diskusiju na temu primenjivosti giljotine na opštinskom nivou.

Giljotina je i dalje proces koji traje, a uspešne rezultate tek treba videti. Ipak, postoje sve indicije da proces uspešno primenjuje neke od ključnih principa okvira regulatornog upravljanja – veća otvorenost, učešće, odgovornost – u težnji da se poboljša koherentnost i kvalitet regulativa koje utiču na poslovanje u RS. Uprkos jakom političkom vodstvu, pojavili su se brojni izazovi kada se ministarstva u vladi opiru naporima da pojednostave poslovne formalnosti i promovišu promenu vođenja i kontrole državnih službi. Ipak, ova inicijativa pruža jezgro regulatorne politike koja se more dalje razvijati i šire primeniti. Pored toga, postoji jak potencijal da se RS model prilagodi i primeni i u drugim delovima BiH.

## **Moldavija**

Sa raspadom Sovjetskog Saveza, Moldavija se suočila sa brojnim izazovima u procesu političke i ekonomske tranzicije i prelaska na demokratsku tržišno orijentisanu privredu. Nakon perioda političke nestabilnosti i sporog rasta, Moldavija je pokrenula privredni preokret. Od 2000. godine, privredni rast se povećao za oko 40 procenata, sa prosečnim realnim rastom od 7 procenata. Međutim, glavni izvor rasta bile su doznake. Nivo privatnih domaćih investicija je relativno nizak (oko 17 procenata BDP-a), Vlada se suočava sa značajnim izazovom generisanje održivog rasta. Kako Vlada gleda na privatne investicije, i domaće i strane, kao na važnog pokretača održivog rasta, fokusirala se na unapređenje poslovnog okruženja i kvalitet regulativa koje utiču na poslovanje u cilju smanjenja troškova i rizika poslovanja. Ministarstvo ekonomije pruža podršku i predvodi inicijativu regulatorne reforme koja je u toku.

## **Pravni i administrativni okvir**

Pravni sistem u Moldaviji se zasniva na sovjetskom i kontinentalnom pravnom sistemu. Zakon o zakonodavnim aktima i zakon o normativnim aktima pružaju osnovni okvir za proces donošenja propisa. Ministarstvo pravde ima mandat da pregleda nacрте zakona i pripremi pravno mišljenje pre diskusije u Kabinetu ministara kao i da predstavi Kabinet u relevantnim parlamentarnim diskusijama. U principu, nacrti regulative su predmet pravne kontrole, provere koherentnosti sa politikama, i kontrole budžetskog efekta. Zakon o zakonodavnim i normativnim aktima nalaže da se priloži informativna nota sa pravnom i ekonomskom analizom uz nacrt zakona ili propisa. Ipak, ovaj zahtev predstavlja blagu kontrolu koja se ne sprovodi rigorozno. Primarna revizija je pravna i fokusira se na ustavnost nacрта zakona. Pored toga, Ministarstvo finansija je nadležno za kontrolu efekata na budžet.

Ne postoji eksplicitna sveobuhvatna politika o regulatornom kvalitetu u Moldaviji, iako EU akcioni plan za 2005. i zakon o osnovnim principima regulisanja preduzetničkih aktivnosti iz 2006. godine postavljaju ključne elemente takve politike. Kao što je to slučaj i u većini zemalja jugoistočne Evrope, moldavski pristup regulatornom upravljanju vodi poreklo od uspostavljenih institucija i administrativnih

zakona i procedura vlade. Na primer, jedno od Vladinih pravila nalaže konsultacije sa svim interesnim stranama tokom procesa izrade nacrt zakona. Međutim, u praksi ovi zahtevi se retko ili selektivno primenjuju i nema prisilnog izvršenja. Rezultat toga je da je nacrt zakona o potpunoj transparentnosti donošenja odluka pripremljen da ojača ove zahteve. Kao što je navedeno u Tabeli 13.1, Moldavija je primenila neke od aspekata standardnih mehanizama regulatornog upravljanja uključujući anticipirano planiranje, objavljivanje i podnošenje komentare, i konsultacije. Ipak, jasno je da ima mnogo prostora za poboljšanja i sprovođenje korišćenja ovih mehanizama u cilju unapređenja kvaliteta regulativa i jačanja procesa usvajanja propisa.

### **Regulatorna reforma u Moldaviji**

Počevši od 2000. godine, Moldavija je uvela nekoliko inicijativa regulatorne reforme uključujući usvajanje zakona o uspostavljanju agencije za konkurentnost i programa administrativne simplifikacije. Rezultati ovih inicijativa su različiti i bilo je velikog otpora promenama od strane državnih službi i posebnih interesnih grupa.

Svetska banka je 2004. godine uradila sveobuhvatnu ocenu investicione klime u Moldaviji (Svetska banka, 2004a). Ova ocena je identifikovala različite administrativne i pravne prepreke za poslovne aktivnosti i naznačila da preobimna regulativa i rizik povezan sa niskim kvalitetom i netransparentnim administrativnim procedurama imaju značajan negativni uticaj na privatne investicije i ekonomski rast u Moldaviji. Poslovna istraživanja su pokazala da menadžeri u Moldaviji troše oko 19 procenata svog vremena ispunjavajući regulatorne zahteve i baveći se birokratijom, dok preduzeća troše u proseku više od 2 procenta prihoda na mito i korupciju. Pored toga, došlo se do saznanja da ovlašćenja i institucije sudstva nemaju kredibilitet usled korupcije, diskrecionih prava, političkog uticaja na sudstvo i nepostojanja mehanizama odgovornosti (Svetska banka, 2004a). Preporuka ovog izveštaja, između ostalog, je da Moldavija treba da razvije strategiju i institucionalni okvir za deregulaciju i uvođenje ocene efekata propisa koje utiču na investicionu klimu.

Uz pomoć Svetske banke i bilateralnih donatora, uključujući USAID, Moldavija je učinila brojne korake na putu nastavka reforme poslovnog okruženja započete 2000. godine i razvoja implementacije strategije regulatornog upravljanja. Ova strategija podržana je od strane reformatorskog Ministarstva ekonomije i trgovine. Plan regulatorne reforme je očigledno dobio dublje razumevanje parlamentarnim izborima održanim 2005. i politički je otvorena mogućnost za nastavak agresivnih reformi.

Vlada je 2004. godine usvojila Odluku o reformi državne regulative i preduzetništvu.<sup>13</sup> Ova odluka je obezbedila pravni osnov za uspostavljanje međuministarske komisije, nacionalne radne grupe (NWG) i sekretarijata za razvoj koherentne regulatorne politike i okvira za implementaciju. Naknadno komisija je transformisana u državnu komisiju za regulatornu reformu. Nacionalnu radnu grupu čine 32 stalna člana i 18 ad hoc članova koji su i iz javnog i privatnog sektora.

Vlada je u 2005. godini inicirala giljotinu podzakonskih akata Odlukom o Registru normativnih akata i Registru autorizacija, dozvola i uverenja koji reguliše preduzetničke aktivnosti.<sup>14</sup> U okviru giljotine, pregledano je oko 1000 normativnih akata: 426 je zadržano i uvršteno u registar, 285 treba izmeniti; i 99 eliminisano. Pored toga, brojne

dozvole, uverenja i ovlašćenja koje regulišu preduzetničko poslovanje, značajno su smanjeni i formirana je evidencija.

Vlada je 2005. godine usvojila EU - akcioni plan Moldavije, kojim se artikuliše posvećenost Moldavije ekonomskim reformama, približavanju zakonodavstva u Moldaviji sa EU i cilju EU integracije. Ovaj akcioni plan se najviše približio definisanju nacionalne regulatorne politike i može se tumačiti kao prvi korak u tom pravcu. U Boksu 13.1 dati su glavni elementi regulatorne i administrativne reforme iz akcionog plana.

U julu 2006. godine Skupština je usvojila zakon o osnovnim principima koji regulišu preduzetničko poslovanje. Ovaj zakon definiše pravni i institucionalni okvir za sistematsku reviziju postojećih i predloženih zakona i regulativa koji imaju uticaj na poslovanje. Zasniva se na principima predvidljivosti, transparentnosti i proporcionalnosti i uspostavlja ocenu efekata propisa (RIA) kao jedan od primarnih mehanizama za implementaciju. Zakon pruža osnov za ponavljanje giljotine, ovoga puta ciljajući one zakone koji imaju uticaja na poslovne aktivnosti.

### **BOKS 13.1 EU - AKCIONI PLAN MOLDAVIJE**

EU - akcioni plan Moldavije, koji je potpisan u februaru 2005. godine, pokriva različite problematike, uključujući demokratizaciju, zdravstvene standarde, pravnu reformu i privredu. U oblasti privrede, on obuhvata sledeće ključne elemente:

#### *Administrativnu reformu i reformu pravosuđa:*

- usvajanje etičkog koda za državne službenike, sudije i organe koji sprovode zakone;
- implementacija programa rada za regulatornu reformu;
- izmene i dopune zakona u smislu nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva;
- uvođenje administrativne reforme na lokalnom nivou.

#### *Unapređenje investicione klime:*

- ispitivanje nacionalnog zakonodavstva da bi se identifikovale prepreke za otpočinjanje poslovanja i njihovo progresivno ukidanje;
- preuzimanje koraka u cilju smanjenja preobimne regulative, povećanje transparentnosti i predvidljivosti i dalje smanjenje režima dozvola i inspekcija;
- uspostavljanje dijaloga o politikama koje se odnose na regulativu, preduzeća i industrije sa stranim investitorima;
- jačanje regulatornog okvira za finansijska tržišta i supervizija u cilju njegovog usklađivanja sa EU okvirom;
- stvaranje nacionalne agencije za zaštitu konkurencije, obezbeđenje adekvatnih budžetskih sredstava za sprovođenje svojih dužnosti.

#### *Promovisanje trgovine:*

- harmonizacija regulative i procedura sa EU normama o sertifikatima i kontroli porekla robe iz Moldavije;
- priprema plana koraka potrebnih za ispunjenje EU zahteva vezanih za zdravlje životinja i preradu proizvoda životinjskog porekla, i higijenu u preradi prehrambenih proizvoda.

Izvor: Ministarstvo spoljnih poslova Moldavije. [www.mfa.md/EN/Action\\_Plan\\_EU\\_Moldova.pdf](http://www.mfa.md/EN/Action_Plan_EU_Moldova.pdf).

## SRBIJA

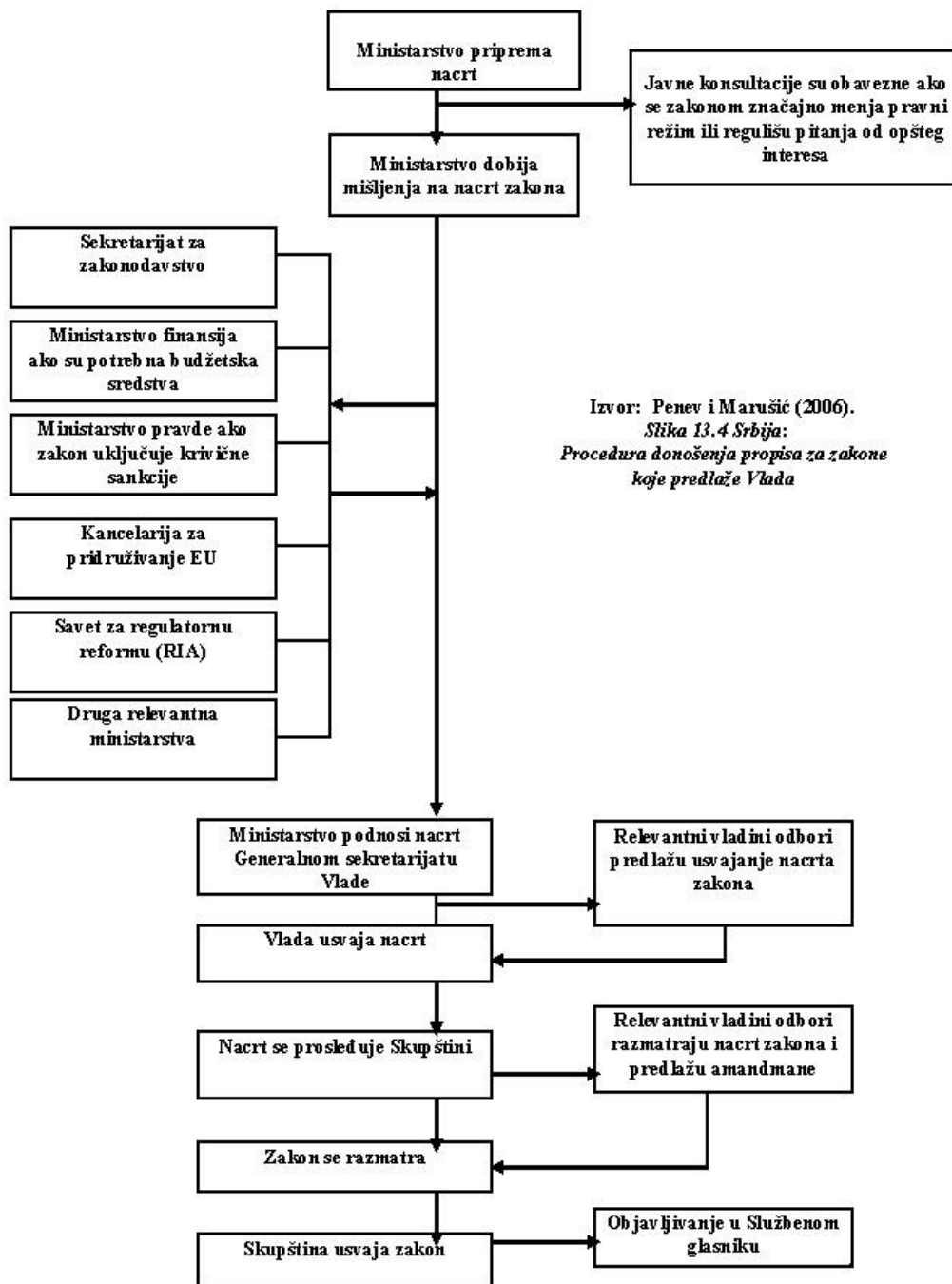
Nakon oružanih sukoba iz devedesetih godina, međunarodne izolacije i pogoršanja stanja vladavine prava, Srbija je izašla iz plišane revolucije 2000. godine i započela drugi talas transformacije ka demokratiji i prelasku na tržišnu ekonomiju. Od 2000. godine, i uprkos brojnim naknadnim političkim nazadovanjima, Srbija je primenila nekoliko ključnih koraka, kao deo svoje tranzicije. Ti koraci su u velikoj meri usaglašeni sa prvom generacijom reformi koje su imale Vašingtonski konsenzus i koje su imale za cilj stabilizaciju privrede, integraciju Srbije u globalnu ekonomiju i početni skok privrednog rasta. Od 2000. godine Srbija je postigla prosečnu godišnju stopu privrednog rasta of oko 5 procenata, a predviđa se da će stopa rasta u 2006. iznositi oko 7 procenata, stopa inflacije je smanjena sa oko 100 procenata koliko je iznosila u 2000. godini na 16.5 procenata u septembru 2005. i godišnja stopa priliva ulaznih SDI se stabilno povećavala, a najviša tačka od USD1.4 milijarde dostignuta je 2003. vođena privatizacijom. U 2005. godini, Srbija je prepoznata kao jedan od vodećih reformatora od strane Izveštaja Svetske banke o poslovanju *Doing Business*. Međutim, kao što je to i naznačeno u *Oceni investicione klime* koju je Svetska banka uradila, (2004a), inicijalne reforme su bile fokusirane na stabilizaciju privrede i usvajanje ključnih zakona. Vlada je sada pokrenula brojne reforme druge generacije u cilju pokretanja održivog rasta, uključujući unapređenje kvaliteta regulativa koje utiču na poslovno okruženje i izgradnju institucija i kapaciteta za implementaciju.

### Pravni i administrativni okvir

Pravni sistem u Srbiji temelji se na tradiciji građanskog prava koje je postojalo u bivšoj Jugoslaviji, sa svojim osnovama u zakonima bivše Savezne republike Jugoslavije, osim za komponente zamenjenih Ustavom. Kao što je regulisano skupštinskim Poslovníkom, ključni akteri u zakonodavnom procesu su Vlada, poslanici, skupština autonomne pokrajine Vojvodina, i glasovi grupe od minimum 15.000 građana. Svi oni imaju pravo da predlože zakone ili izmene i dopune zakona, podzakonskih akata i propisa. Pored toga, odlukom Vlade Savet za regulatornu reformu, kao deo Vlade, može da uputi preporuke ministarstvima za usvajanje ili izmene i dopune zakona, regulativa i propisa (Penev i Marušić, 2006).

Svi nacrti zakona koje vlada ili njena tela pripreme predmet su suštinski tri nivoa revizije pre nego što se predaju Skupštini na usvajanje. Slika 13.4 daje rezime procesa usvajanja zakona koje vlada predlaže (Penev i Marušić, 2006).

Na prvom nivou, Poslovník nalaže da nacrti zakona i akata moraju da se preispitaju zbog provere: njihove ustavnosti (od strane Sekretarijata za zakonodavstvo); uticaja na budžet (Ministarstvo finansija); usklađenosti sa EU regulativama (Kancelarija za evropske integracije); vlasničkih prava i državnih obaveza (kancelarija Javnog pravobranioca); i krivičnih implikacija (Ministarstvo pravde). 2004. godine dodat je zahtev za ocenu efekata propisa.



Odlukom Vlade Savet za regulatornu reformu nadležan je za pružanje pomoći ministarstvima u pripremi ocene efekata propisa i pregledu ocena kvaliteta. Mišljenja koja proizlaze iz ovih ocena sadržana su u obaveznom obrazloženju, koji ide uz nacrt zakona koji Vlada razmatra. Generalni sekretarijat Vlade ima zadatak da ispita podnesene nacрте da bi se obezbedilo da su nužna dokumentacija i nacrt usklađeni sa zahtevima.

Na drugom nivou, Odbor Vlade sa relevantnim nadležnostima nad zakonom ili aktom koji se predlaže razmatra svaki nacrt i upućuje preporuke Vladi za ili protiv usvajanja. Sekretarijat za zakonodavstvo ima zadatak da preispita zakone i propise koje Vlada predlaže Skupštini na usvajanje. Na trećem nivou, nadležni skupštinski odbori preispituju nacrt predloga pre nego što se on uputi Skupštini na raspravu.

Nivoi revizije u procesu koji je u prethodnom tekstu iznet pružaju mogućnost za jačanje regulatornog upravljanja kroz sprovođenja usaglašenosti sa zahtevima koji se odnose na regulatorni kvalitet i javnim konsultacijama. Ipak, ovo zavisi od suštinskog prelaska kulture regulative zasnovane na starom pristupu upravljanja i kontrole. U okviru postojeće strukture, čini se da postoji značajan prostor da se izbegnu ovi zahtevi požurivanjem usvajanja propisa ili putem nekog alternativnog zakonodavnog puta van Vlade. Pored toga, treba pomenuti da je Savet za regulatornu reformu privremeno telo i nije uspešno institucionalizovan ili integrisan u proces donošenja propisa.

### **Regulatorna reforma u Srbiji**

Kao što je u prethodnom odeljku već pomenuto, od 2000. godine, Srbija je preduzela seriju ekonomskih i zakonodavnih reformi u cilju stabilizacije privrede i unapređenje poslovnog okruženja. Prvi talas reformi obuhvatio je mere administrativne simplifikacije, kao što su amandmani na Zakon o preduzećima u cilju eliminisanja inspekcije pre registrovanja preduzeća, mere politike kao što su poreska reforma, usvajanje (2001.) i izmene i dopune (2003.) Zakona o privatizaciji, stupanje na snagu Zakona o javnim nabavkama 2002. godine i stupanje na snagu Zakona o lizingu, obezbeđenju i koncesijama 2003. Drugi talas reformi pokrenut je i fokusiran je na efikasnu implementaciju i produblivanju administrativne simplifikacije. 2004. godine stupio je na snagu Zakon o preduzećima, a izmenjen je i dopunjen Zakon o registru privrednih subjekata da bi se ova dva zakona uskladila i olakšala njihova uspešna primena. Slično tome, Zakon o javnim nabavkama je izmenjen i dopunjen da bi se procedure implementacije pojednostavile i učinile delotvornijim i harmonizovanim sa regulativom iz tog domena.

Kao što je slučaj i u drugim zemljama jugoistočne Evrope, Srbija nema eksplicitnu regulatornu politiku. Ipak, Savet za regulatornu reformu ima zadatak da pripremi strategiju regulatorne reforme koju će preispitati i usvojiti Vlada. Očekuje se da ova strategija obuhvati i učini eksplicitnim mnoge elemente koji već postoje kao deo procesa donošenja propisa i u različitim procedurama i praksama unutar Vlade, na taj način povećavajući transparentnost zakonodavnog procesa, jačajući mehanizme javnih konsultacija i povećavajući pristup informacijama za javnost. Na primer, iako nema zvaničnog sistem anticipiranja planiranja zakona i podzakonskih akata, od ministara u vladi se traži da podnesu godišnji zakonodavni plan. U oblasti javnih konsultacija, Pravilnik o radu Vlade izmenjen je i dopunjen 2004. godine da bi se dozvolile

konsultacije za sve zakone kao diskreciona odluka tela koji dati propis predlaže, osim u slučajevima kada predloženi zakoni u velikoj meri menjaju pravni režim u oblastima koje su od ključnog javnog interesa. Generalno posmatrano, potrebu za javnim konsultacijama i njihov obim definiše telo koje predlaže propis i relevantni odbor Vlade (Marušić et al., 2006).

## ZAKLJUČAK

Na osnovu detaljnog pregleda iskustava u BiH, Moldaviji i Srbiji u ovom poglavlju, stiče se utisak da vlade, donosioci politika i političari u zemljama jugoistočne Evrope sve više dele mišljenje da je regulatorni kvalitet odlučujući faktor za privatne investicije i rast. Stoga je i sve veća usredsređenost na poboljšanje kvaliteta regulativa koje utiču na poslovno okruženje. Ministarski izveštaj o investicijama „Izgradnja novog okruženja za privatna ulaganja u jugoistočnoj Evropi“,<sup>15</sup> prepoznaje da „visoki kvalitet regulatornog upravljanja vođen sveobuhvatnom i strateškom politikom predstavlja ključni faktor za jačanje poverenja privatnih investitora u regionu“.

U nedostatku eksplicitne strategije regulatornog upravljanja, zemlje jugoistočne Evrope su usvojile oportunistički pristup regulatornom kvalitetu – izgradnja inicijativu za administrativnu simplifikaciju i korišćenje prilike da se izvrši usklađivanje sa međunarodnom praksom uz pomoć međunarodnih donatora, približavanje EU integracijama, i potreba usklađivanja sa zahtevima međunarodnih udruženja (npr. STO). Generalno posmatrano, postignut je značajan napredak uprkos ograničenjima politika, ograničenim kapacitetima i resursima za implementaciju.

Posmatrano iz konteksta preporuka OECD-a o regulatornom kvalitetu, jasno je da ni jedna zemlja jugoistočne Evrope ne ispunjava tri kriterijuma koji se odnose na okvir regulatornog upravljanja – eksplicitna politika, nadzorni organ na centralnom nivou državne uprave i strategija za implementaciju. Ipak, kao što se vidi u Tabeli 13.1, sve zemlje u regionu su uspostavile neke od elemenata tog okvira. Većina njih je primenila kombinaciju mehanizama koji se odnose na regulatorni kvalitet sa različitim stepenom sofisticiranosti i „krutosti“. Kao zemlje sa kontinentalnim pravom sa centralnom okvirom administrativnog prava, sve ove zemlje, uključujući i Moldaviju i Bugarsku, imaju institucije na centralnom nivou državne uprave koje imaju izvesnu funkciju kontrole kvaliteta u oblasti preispitivanja i stupanja na snagu zakona, podzakonskih akata i propisa.

Mogu se izneti argumenti da ove zemlje imaju „građu“ za izgradnju okvira regulatornog upravljanja. Izazov predstavlja kako ojačati i dopuniti ovu „građu“ tamo gde je to moguće i uvesti nove institucije kada je to potrebno u cilju sistematskog poboljšanja regulatornog kvaliteta. Na primer, kao što je prikazano u prethodnim odeljcima, postoji nekoliko nadzornih tela i oni sprovode funkciju kontrole u procesu donošenja propisa u zemljama jugoistočne Evrope. Ovo obuhvata sekretarijate za zakonodavstvo, sekretarijate vlade i odbore vlade kao što je Kolegijum zamenika ministara/državnih sekretara u Makedoniji ili Srbiji. Postoji značajan potencijal za suštinsko jačanje njihove uloge u osiguranju regulatornog kvaliteta. Ipak, ovo bi zahtevalo značajni prelazak u kulturi ovih tela i moguće izmene njihovih nadležnosti. U slučaju Makedonije, uložen je napor da se poveže program reforme državnih službi koji

je u toku sa fiskalnom revizijom i funkcijom regulatorne revizije unutar Generalnog sekretarijata Vlade. Ova inicijativa je pojednostavljena programom menjanja upravljanja koji je u toku unutar sekretarijata sa ciljem da se pređe u organizacionom fokusu na proaktivnu kvalitetnu paradigmu u organizaciji poslovanje vlade i obezbedi koherentnost između predloga koji su upućeni na preispitivanje i ciljeva politika i strateških prioriteta Vlade.

„Institucionalno nasleđe“ (Levy i Spiller, 1995) u izvesnoj meri utiče na okvire regulatornog kvaliteta koji su uspostavljeni. BiH pruža dobar primer za to. Usled kompleksne pravne i administrativne strukture i slabih mehanizama koordinacije politika na centralnom nivou i na nivou entiteta, politika koja se odnosi na regulatorni kvalitet se izrađuje na nivou entiteta. Republika Srpska je započela ex post reviziju poslovnih formalnosti i na putu je formiranja ex post revizije poslovne regulative i eksplicitne politike i regulatornog kvaliteta. Ovo će verovatno poslužiti kao model za ostatak zemlje. Pristup koji BiH primenjuje je suprotan onome koji je primenjen u Srbiji i Moldaviji, gde je institucionalni okvir regulatorne reforme definisan na centralnom nivou u skladu sa pravnim i administrativnim mehanizmima za donošenje propisa.

Slično mišljenje je i po pitanju strategije za implementaciju politika regulatornog kvaliteta koje su u povozu i korišćenje različitih mehanizama uključujući i javne konsultacije i ocenu efekata propisa. Većina zemalja je primenila razvojni pristup regulatornoj reformi, počevši od administrativne simplifikacije i prelaska na sistematske mehanizme u cilju postizanja održivih i produbljenih reformi kao i boljeg kvaliteta regulative. Ovaj razvojni pristup je najverovatnije funkcija političke ekonomije kao i ograničenih kapaciteta i resursa. Kao što je već rečeno, metodologija ocene efekata propisa za ex post reviziju regulative putem giljotine se sve više koristi u regionu. Više od polovine zemalja u regionu je već započelo giljotinu ili planira da to učini. Kada govorimo o RS u BiH, giljotina se smatra prvim korakom ka sistematskoj ex ante kontroli, a pritisak za preduzimanje sledećeg koraka dolazi od nosilaca interesa iz privatnog sektora. Pored toga, svaka zemlja u regionu, možda sa izuzetkom Crne Gore, je ili pilotirala RIA ili planira RIA dugoročno.

I konačno, vredi pomenuti da su šira iskustva zemalja jugoistočne Evrope slična onima koje imaju OECD zemlje gde je regulatorna reforma bila deo šire transformacije ka rastu vođenim tržištem i plan regulatorne reforme je proširen i obuhvatao je usvajanje „eksplicitnih sveobuhvatnih politika, disciplina i mehanizama koji teže da budu trajniji a ne samo epizodne prirode“ (OECD, 2005). Regulatorna reforma je integrisana sa širim principima upravljanja. Na primer, Boks 13.2 pruža rezime sleda reformi i izgradnje institucija u Italiji i podvlači neke od problematika sa kojima se Italija suočila tokom ovog procesa.

### **BOKS 13.2 SLED REFORME – PRVI KORACI U ITALIJI**

Nastajanje autentičnog programa regulatornog kvaliteta u Italiji dugo je trajalo. Ministar za državnu upravu je 1978. godine inicirao glavnu reviziju kvaliteta javne uprave, uključujući sistem regulatornog upravljanja. Na osnovu njegovog izveštaja, druga komisija je preporučila ocenu 'administrativnih efekata propisa', zasnovanoj na Nemačkoj „Blue Checklist“, i formiranje centralne jedinice koja će vršiti njeno praćenje. Predsednik Zastupničkog doma je 1986. izdao cirkular koji je sadržao pravila i preporuke o jeziku, strukturi, izmeni i ukidanju. Zakon iz 1988. stvorio je osnovne institucije za unapređenje regulatornog upravljanja, kao što su Sektor za pravne i zakonodavne poslove unutar kancelarije premijera i deregulativne mehanizme.

Tokom ranih devedesetih godina, najvažnija reforma države od 1860 bila je pokrenuta, uključujući i ključnu reviziju ustavnog okvira kroz brojne inicijative, politike i programe, koje je podržalo šest konsektivnih vlada. Pet ključnih politika Vlade odnosile su se na reformu državnih intervencija u privredi, uključujući privatizaciju, uspostavljanje novog regulatornog režima i institucija i pojednostavljivanje zakona na širokoj osnovi; upravljanje i kontrola javnog budžeta i državnih službi; pojednostavljivanje javne uprave, procedura i kontrola; 'reorganizaciju' i upravljanje pravnim i regulatornim sistemom; i ravnotežu između centralne vlade i lokalnih uprava.

Zakon o administrativnoj proceduri (zakon 241/90) je usvojen 1990. i bio je glavno sredstvo regulatornu simplifikaciju. Fokus je bio na poboljšanju strukture svake procedure smanjenjem koraka u procedurama i mehanizmima koji smanjuju administrativne mogućnosti usporavanja ili zabrana. Zakon je dopunio simplifikaciju ključnim odredbama o pravu građana mehanizmima odgovornosti. 1993. drugi zakon (zakon 537/93) reformisao je institucije tako da se pojednostave procedure, koncentrišući napore na smanjenje preklapanja funkcija unutar ministarstava i vladinih tela.

1997. godine u okviru „Bassaninijevog zakona“, Vlada je inicirala novu fazu regulatorne reforme, stvarajući proces stalnih poboljšanja i ponovne izgradnje institucija. Reforme su imale dva cilja: da ponovo uspostave ravnotežu između centralne i lokalne državne uprave i da ponovo iniciraju politiku administrativne simplifikacije zasnovane na stalnom pristupu i agresivnijoj reorganizaciji regulatorne reforme. Ovo je dovelo do uvođenja uspešnijih regulatornih mehanizama, kao što su konsultacije i ocena efekata propisa.

*Izvor:* OECD, 2005.

## FUSNOTE

1. Posebno bih se zahvalila Cesaru Cordova-Novianu na njegovim komentarima na dokument i saradnji na Tabeli 13.1.
2. Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, BJR Makedonija, Crna Gora, Rumunija, Srbija.
3. Pakt za stabilnost usvojen je 1999. godine od strane 40 zemalja i organizacija u cilju jačanja zemalja u jugoistočnoj Evropi i podrške koordinaciji, održivom razvoju i mira u regionu.
4. © Jacobs i Associates, 2005.
5. Zakon o osnovnim principima koji regulišu preduzetničke aktivnosti, 11. avgust 2006.
6. Administrativne regulative su dokumenta i administrativne formalnosti kroz koje vlade prikupljaju informacije i intervenišu individualnim ekonomskim odlukama, OECD (1997).
7. Reforme sa vašingtonskim konsenzusom, uključujući fiskalnu disciplinu, poresku reformu, finansijsku liberalizaciju, otvorenost ka stranim direktnim investicijama, privatizaciju, deregulaciju i sigurnost vlasničkih prava.
8. Podaci predstavljeni u ovoj Tabeli preuzeti su iz istraživanja OECD-a iz 2004. godine i Istraživanja o regulatornom upravljanju iz 2006. godine koje je sproveo Centar za regulativu i konkurenciju Univerziteta u Mančesteru..
9. Savetodavna služba za strane investicije Grupe Svetska banka (FIAS) sproveda je pregled administrativnih prepreka u svim zemljama jugoistočne Evrope osim u Moldaviji. Mnogi drugi donatori su sprovedi dodatne dijagnostičke preglede i pružili pomoć u implementaciji u brojnim oblastima.
10. Zakon o transparentnosti br. 52/2003.
11. Moldavija: Zakon o osnovnim principima koji regulišu preduzetničko poslovanje.
12. Pored toga, Vlada RS tražila je tehničku pomoć od Savetodavna služba za strane investicije Grupe Svetske banke (FIAS) i USA Agencije za međunarodni razvoj (USAID).
13. Odluka Vlade br 141 od 17. februara 2004.
14. Odluka Vlade br. 920 od 30. avgusta 2005: Monitorul Oficial # 126-128/1047 od 23 septembra, 2005; Odluka Vlade br. 1030 od 3. oktobra 2005: Monitorul Oficial # 132-134 od 7. oktobra 2005.
15. Potpisano u Beču 9. jula 2004.

## BIBLIOGRAFIJA

- Bolaky, B. and C. Freund (2004), 'Trade, Regulations and Growth', World Bank Policy Research Working Paper No. 3255, Washington, DC: World Bank.
- Busse, M. and J. Groizard (2006), 'Foreign Direct Investment, Regulations and Growth', World Bank Policy Research Working Paper No. 3882, Washington, DC: World Bank.
- Čaušević, F. (2006), 'Jurisdiction and Responsibilities of the Administrative Levels in Bosnia and Herzegovina', in *How to Improve the Legislative Process in Serbia and Bosnia and Herzegovina*, S. Penev (ed.), Belgrade: Investment Compact for South East Europe and Economics Institute, Belgrade.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (2002), 'The Regulation of Entry', *Quarterly Journal of Economics*, **117**, (1), 1–37.
- Dollar, D. and A. Kraay (2002), 'Institutions, Trade and Growth', *Journal of Monetary Economics*, **50** (1), 133–62.
- FIAS (2000), *Review of the Legal Framework and Administrative Barriers to Investment*, Washington, DC: FIAS.
- Levy, B. and P. Spiller (1995), 'A Framework for Resolving the Regulatory Problem', in *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, B. Levy and P. Spiller (eds), Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Marušić, A., D. Milovanović and S. Penev (2006), 'Regulatory Reform and Implementation of Regulatory Impact Analysis', in *How to Improve the Legislative Process in Serbia and Bosnia and Herzegovina*, S. Penev (ed.), Belgrade: Investment Compact for South East Europe and Economics Institute, Belgrade.
- North, D. (1990), *Institutions Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- OECD (1997), *Report on Regulatory Reform*, OECD, Paris.
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD.
- OECD (2004), *Regulatory Governance in South East European Countries*, Paris: OECD.
- OECD (2005), *Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*, Paris: OECD.