

UREDBA O IZMJENAMA I DOPUNAMA UREDBE O PROCJENI UTICAJA PROPISA

Član 1.

U članu 1. Uredbe o procjeni uticaja propisa („Službene novine FBiH“ broj: 67/20) riječi „(isključivo prednacrti i nacrti zakona) po kojem postupaju federalni organi uprave i federalne upravne organizacije (u daljem tekstu: obrađivač) u postupku izrade prednacrti, odnosno nacrti zakona (u daljem tekstu: zakoni) koje predlaže Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada Federacije)“ mijenjaju se i glase: „koje pripremaju ili donose federalni organi uprave (u daljem tekstu: obrađivač)“.

Član 2.

U članu 2. u stavu 1. dodaje se nova tačka b) koja glasi: Propisi, u smislu ove uredbe su: zakoni i podzakonski akti (kao naprimjer: pravilnici, uredbe, odluke, naredbe i uputstva i sl.).

Dosadašnje tačke b)-h) postaju tačke c)-i).

U istom članu i stavu dodaju se nove tačke j) i k) koje glase:

j) Socijalni partneri u Federaciji BiH: reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat (u daljem tekstu: socijalni partneri).

k) Ekonomsko-socijalno vijeće osnovano za teritoriju Federacije BiH (u daljem tekstu: ESV).

U članu 2. riječ „zakon“ u svim oblicima mijenja se sa rječju „propis“ u odgovarajućim oblicima.

Član 3.

U članu 3. u stavu 1. riječi „odnosno prednacrti i nacrti zakona“ brišu se.

U istom članu u stavu 2. dodaje se nova tačka e) koja glasi: „doprinos stvaranju povoljnijeg poslovnog ambijenta“.

Član 4.

U članu 5. riječ „zakon“ u svim oblicima mijenja se sa rječju „propis“ u odgovarajućim oblicima.

U istom članu, iza stava 3. dodaje se novi stav 4. koji glasi: „Prilikom definiranja liste propisa iz stava 3. tačke b) mora se zatražiti mišljenje od ESV-a“.

U istom članu, iza stava 5. dodaju se novi stavovi 6. i 7. koji glase:

(6) Ukoliko se imenuje interesorna grupa iz prethodnog stava, u sastavu te grupe mora biti po jedan predstavnik socijalnih partnera.

(7) Ukoliko se ne imenuje interesorna grupa iz stava 5. ovog člana obrađivač je dužan zatražiti mišljenje od socijalnih partnera za propise iz stava (2) i (3) tačka b) ovog člana.

Dosadašnji stavovi 4. i 5. postaju stavovi 5. i 6., a dosadašnji stavovi 6-8. postaju stavovi 9-11.

Član 5.

U članu 6. u stavu 1. riječi „zakona“ mijenjaju se se sa rječju „propisa“.

U istom članu i stavu iza broja (2) dodaje se zarez i riječi: „(3) tačka b)“. Ostali dio teksta ostaje nepromijenjen.

Član 6.

U članu 7. u stavu 1. riječ „zakona“ mijenja se sa riječju „propisa“.

Član 7.

U članu 8. iza stava 1. dodaje se novi stav 2. koji glasi: *Obrađivač je dužan u postupku procjene uticaja propisa provesti konsultacije sa socijalnim partnerima u pogledu procjene da li je dat doprinos finansijskom rasterećenju malih i srednjih preduzeća.*

Član 8.

U članu 9. u stavu 1. riječi „tri do četiri“ mijenjaju se riječima „jedne do dvije“.

U istom članu riječi „zakona“ mijenjaju se se sa rječju „propisa“ u odgovarajućim oblicima.

ALTERNATIVNO:

Ukoliko ostane predložena formulacija iz stava 1. onda se dodaje novi stav 2. koji glasi:

Na prijedlog Vlade FBiH ili ESV-a ex post evaluacija za sve propise za koje je provedena sveobuhvatna procjena uticaja, može da se sprovede nakon jedne do dvije godine primjene zakona.

U istom članu, riječ „zakon“ u svim oblicima mijenja se sa rječju „propis“ u odgovarajućim oblicima.

Član 9.

U članu 15. iza riječi „Vladi Federacije“ dodaju se riječi „i ESV-u“.

Član 10.

Ova uredba stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH".

NAPOMENA: U tekstu Uredbe u svim članovima riječ „zakon“ neophodno je izmijeniti sa riječju „propis“ u odgovarajućim oblicima.

OBRAZLOŽENJE

I PRAVNI OSNOV

Pravni osnov za donošenje ove uredbe sadržan je u članu 19. stav (1) Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), kojim je propisano da se uredbom uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, bliže uređuju odnosi za provođenje zakona, osnivaju stručne i druge službe Vlade i utvrđuju načela za unutrašnju organizaciju federalnih organa državne uprave.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE

Vlada Federacije BiH donijela je Uredbu o procjeni uticaja propisa koja je objavljena u Službenim novinama Federacije BiH, broj: 67/20, od 23.09.2020. godine. Uredbom se uređuje način i postupak provođenja procjene uticaja propisa (isključivo prednacrta i nacrti zakona) po kojima postupaju federalni organi uprave i federalne upravne organizacije u postupku izrade prednacrta, odnosno nacrti zakona koje predlaže Vlada Federacije Bosne i Hercegovine kao i nadležnost Ureda Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije.

Međutim, Uredbom je propisana procjena uticaja isključivo prednacrta i nacrti zakona. Uredbom nisu obuhvaćeni drugi propisi, odnosno podzakonski akti kojima se uređuju veoma bitna pitanja, a nerijetko se njima i propisuju nove obaveze i nameti. Shodno tome, Uredba se mora izmijeniti na način da se njome obuhvate svi propisi, a ne samo zakoni.

Izmjenama i dopunama Uredbe ispoštovao bi se i Sporazum o Ekonomsko-socijalnom vijeću za teritoriju FBiH, te Konvencije Međunarodne organizacije rada.

III OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

Članom 1. predložene su izmjene člana 1. Uredbe, na način da se propiše da se uredbom uređuje način i postupak provođenja procjene uticaja propisa koje pripremaju ili donose federalni organi uprave.

Prema Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05) federalni organi uprave pored pripreme zakona i drugih propisa i davanja preporuka iz oblasti zakonodavstva imaju ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata za provedbu zakona i drugih propisa.

Tim podzakonskim aktima se uređuju veoma bitna pitanja, a nerijetko propisuju nove obaveze i nameti, stoga je neophodno vršiti procjenu utjecaja i tih propisa, a ne samo prednacrta, odnosno nacrti zakona.

Kao dodatni argument navest ćemo da je u ranije važećoj Uredbi o postupku procjene utjecaja propisa („Službene novine Federacije BiH“, broj: 55/14) u članu 1. bilo definisano: „Ovom uredbom uređuje se postupak procjene utjecaja zakona i drugih propisa koje pripremaju ili donose federalna ministarstva, federalne uprave, upravne organizacije, stručne i zajedničke službe i druga tijela Federacije Bosne i Hercegovine.“

Članom 2. predložena je izmjena člana 2. Uredbe, na način da se u pojmovniku propiše da su propisi, u smislu ove uredbe zakoni i podzakonski akti (kao naprimjer: pravilnici, uredbe, odluke, naredbe i uputstva i sl.). Također, predloženo je da se u pojmovniku dodaju i socijalni partneri i Ekonomsko-socijalno vijeće.

Prema Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05) federalni organi uprave pored pripreme zakona i drugih propisa i davanja preporuka iz oblasti zakonodavstva imaju ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata za provedbu zakona i drugih propisa. Ovakvo rješenje je neophodno i zbog usklađivanja sa članom 1. Uredbe.

Prijedlog je u skladu sa odredbama *Sporazuma o Ekonomsko-socijalnom vijeću za teritoriju Federacije BiH (Službene novine FBiH, broj 47/02, 42/03 i 08/08) i sa Konvencijama Međunarodne organizacije rada: Konvencija br. 144 - Tripartitne konsultacije (Međunarodni standardi rada), 1976. i Konvencija br. 154 - o kolektivnom pregovaranju, 1981.* koje je BiH ratifikovala i koje su postale sastavni dio nacionalnog zakonodavstva.

Prema Sporazumu, ESV se osniva za sprovođenje zajedničkih aktivnosti socijalnih partnera u oblasti ekonomskih, socijalnih i razvojnih politika, jačanja i zaštite ekonomskih i socijalnih prava i shodno treba da zauzme posebno mjesto i ulogu u procesu kreiranja propisa koji su od interesa za socijalne partnere i poslovni ambijent.

Prema Konvenciji br. 144 svaka članica Međunarodne organizacije rada koja je ratifikuje preuzima obavezu da primjenjuje postupak kojim se obezbjeđuju efikasne konsultacije između predstavnika vlade, poslodavaca i radnika.

Također, uporednopravna analiza propisa iz zemalja Evropske unije pokazuje da se socijalnim partnerima i Ekonomsko-socijalnom vijeću daju mnogo veća prava nego je to slučaj u Federaciji. Ne samo da evropski socijalni partneri učestvuju u procesu konsultacija, već učestvuju u radu sjednica parlamenta i odbora, braneći svoje interese kroz proces redovnih zakonodavnih procedura. Također, pregovaraju i kreiraju svoje sporazume koji postaju sastavni dio EU legislative.

Pravo da socijalni partneri budu konsultovani o nizu socijalnih i ekonomskih pitanja dato je i u ugovorima Evropske unije (Rimski, Amsterdamski, Lisabonski).

Shodno navedenom, predlažemo da se usvoji prijedlog UP FBiH i time ispuni obaveza propisana Sporazumom o Ekonomsko-socijalnom vijeću za teritoriju Federacije BiH i ratifikovanim konvencijama.

Napominjemo, prijedlog Udruženja poslodavaca FBiH podrazumijeva manja prava za socijalne partnere, nego što ih imaju u drugim zemljama, jer smo svjesni da je to proces koji zavisi od razvoja drugih društvenih odnosa, ali je to minimum koji se u ovom trenutku može prihvatiti.

Ratifikacijom Sporazuma o SiP preuzeli smo obavezu da svoje zakonodavstvo uskladimo sa zakonodavstvom Evropske unije, pa shodno tome predlažemo da se u obzir uzmu naši prijedlozi i kroz Uredbu definišu socijalni partneri i ESV za teritoriju FBiH kao bitan faktor u procjeni utjecaja propisa.

Članom 3. predložena je izmjena člana 3. Uredbe, na način da se izmjeni riječ „zakon“ sa rječju „propis“ u odgovarajućim oblicima. Izmjena je u skladu sa izmjenom člana 1. Uredbe.

Također, predloženo je da se propiše da je jedan od ciljeva procjene uticaja propisa i stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta.

U posebne ciljeve procjene utjecaja propisa neophodno je dodati i doprinos u primjenjivosti i provodivosti propisa, a sve kako bi se kreirao povoljniji poslovni ambijent u kojem će svi subjekti poslovati pod jednakim i ravnopravnim uslovima.

To znači da će se prilikom donošenja novih propisa, ili izmjene postojećih, posebno voditi računa o činjenici da se donošenjem propisa koji previše opterećuju poslodavce destimuliše proširenje poslovanja, smanjuje privredni rast i zaposlenost, a samim tim smanjuje i punjenje budžeta.

Članom 4. predložena je izmjena člana 5. Uredbe, na način da se izmjeni riječ „zakon“ sa rječju „propis“ u odgovarajućim oblicima. Izmjena je u skladu sa izmjenom člana 1. Uredbe.

Također, predloženo je da se prilikom definiranja liste propisa koji imaju uticaja na ekonomski status lica, uključujući i one sa manjim uticajem na veliki broj lica, kao i one sa značajnim uticajem na ograničen broj lica, a posebno iz sljedećih oblasti: ekonomsku politiku, poreza i doprinosa, pogodnosti ili subvencija, obaveznih odnosa, radnih odnosa, penzijsko invalidske zaštite, prava boraca i članova njihovih porodica, prava demobiliziranih boraca i imovinska prava i korištenje zemljišta na federalnom nivou mora zatražiti mišljenje od ESV-a.

Predloženo je da se u interresornu grupu za provođenje propisa imenuje po jedan predstavnik socijalnih partnera.

Kada je u pitanju prijedlog da se prilikom definiranja liste zakona iz stava 3. tačke b) mora zatražiti mišljenje od ESV-a, on je u skladu sa Sporazumom o Ekonomsko-socijalnom vijeću za teritoriju Federacije BiH (Službene novine FBiH, broj 47/02, 42/03 i 08/08).

Prema Sporazumu, ESV ima sljedeće nadležnosti:

- prati, razmatra i ocjenjuje uticaj ekonomske i socijalne politike i mjera ekonomske i socijalne politike na razvoj i socijalnu stabilnost
- prati, razmatra i predlaže eventualne promjene zakona od uticaja na ekonomski i socijalni razvoj
- razmatra nacрте zakona, podzakonskih akata, programa i drugih dokumenata iz djelokruga svog rada i svoja mišljenja o tim dokumentima dostavlja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine
- prati primjenu zakona i ostvarivanje prava iz oblasti rada i socijalne sigurnosti, te predlaže nadležnim organima i institucijama mjere za ostvarivanje i unapređivanje tih prava
- prati stanje na području zapošljavanja, penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja i u tom kontekstu vodi aktivnosti na smanjenju crnog tržišta radne snage.

Uporednopravna analiza propisa zemalja iz Evropske unije pokazuje da je Vlada dužna da provede konsultacije sa Ekonomsko-socijalnim vijećem i da zatraži mišljenje o onim propisima koji su u njegovoj nadležnosti. Ti propisi ne mogu ići u dalju proceduru dok se ne pribavi mišljenje ESV-a.

Prema Poslovniku o radu Evropskog parlamenta čak i zakonodavna vlast traži mišljenje od Evropsko ekonomskog i socijalnog odbora prilikom donošenja zakona. Dakle, ne samo da Evropsko ekonomsko i socijalni odbor učestvuje u procesu konsultacija, već učestvuje direktno u donošenju zakona, radu parlamenta i njegovih odbora.

Shodno nadležnostima iz Sporazuma i shodno zakonodavstvu zemalja Evropske unije neophodno je da se lista propisa koju definira Vlada FBiH na koje će se primjenjivati metodologija sveobuhvatne procjene utjecaja propisa, a koji se odnose na propise iz stava 3. tačke b) nađu na Dnevnom redu sjednice ESV-a, kako bi se o njima dalo mišljenje.

Obrazloženje da se u interresornu grupu imenuje po jedan predstavnik socijalnih partnera, odnosno ukoliko se ne imenuje interresorna grupa da je obrađivač dužan zatražiti mišljenje od socijalnih partnera za zakone iz stava (2) i (3) tačka b) ovog člana u skladu je sa obrazloženjem za amandman II, novu tačku 6).

Predložena rješenja ne samo da su u skladu sa međunarodnim konvencijama, Direktivama EU i uporedno pravnom praksom, nego će ona bitno poboljšati kvalitet usvojenih propisa i njihovu lakšu primjenjivost.

Članom 5. predložena je izmjena člana 6. Uredbe, na način da se riječ „zakon“ mijenja sa riječju „propis“. Izmjena je u skladu sa izmjenom člana 1. Uredbe.

Također, predloženo je da se definira da se skraćena procjena uticaja propisa ne odnosi na propise iz člana 5. stav 3. tačka b). Za propise iz člana 5. stava 3. tačke b) vrši se sveobuhvatna procjena utjecaja, jer je riječ o značajnim zakonima kojima se odlučuje o ekonomskoj politici, porezima i doprinosima, radnim odnosima, pravima iz penzijsko-invalidske zaštite, i sl.

Članom 6. predložena je izmjena člana 7. Uredbe na način da se riječ „zakona“ mijenja rječju „propisa“. Izmjena je u skladu sa izmjenom člana 1. Uredbe.

Članom 7. predložena je izmjena člana 8. Uredbe na način da se novim stavom propiše da je obrađivač dužan u postupku procjene uticaja propisa provesti konsultacije sa socijalnim partnerima u pogledu procjene da li je dat doprinos finansijskom rasterećenju malih i srednjih preduzeća. Reprezentativno udruženje poslodavaca na teritoriji Federacije BiH svojim mišljenjem može da utječe na stvaranje boljeg i povoljnijeg poslovnog ambijenta. Jedino udruženje može dati realnu sliku i procjenu u vezi sa utjecajem propisa na: finansijsko rasterećenje malih i srednjih preduzeća, sprečavanje sive ekonomije, privredni rast, nova zaposlenja, i sl.

Donošenjem propisa koji previše opterećuju poslodavce destimuliše se proširenje poslovanja, smanjuje privredni rast i zaposlenost, a samim tim smanjuje i punjenje budžeta. Iz tog razloga neophodno je da udruženje poslodavaca da analizu i procjenu utjecaja propisa na poslovni ambijent.

Članom 8. predložena je izmjena člana 9. Uredbe na način da se propiše da se ex post evaluacija provodi nakon jedne do dvije godine. Također, u skladu sa izmjenom člana 1. Uredbe predloženo je i da se u članu 7. riječ „zakona“ mijenja rječju „propisa“.

Propisani rok za provođenje ex post evaluacije propisa je predug i loš propis koji se donese, a bude na snazi tri do četiri godine može svojom primjenom da proizvede veliku štetu. Stoga se ex post evaluacija mora provoditi već nakon jedne do dvije godine primjene propisa.

Ukoliko se ne prihvati prijedlog za skraćenje roka predložimo da, ukoliko se radi o propisima koji mogu svojom primjenom da izazovu štete po budžet Federacije, velike troškove, sivu ekonomiju, nezaposlenosti i koji loše utječu na poslovanje i oštećuju subjekte koji su dužni da ga primjenjuju, Vlada FBiH ili Ekonomsko-socijalno vijeće za teritoriju Federacije BiH mogu da predlože da se za takve propise ex post evaluacija sprovede i prije isteka perioda od tri do četiri godine primjene.

Članom 9. predložena je izmjena člana 15. Uredbe, na način da se propiše dagodišnji izvještaj o provođenju Uredbe dostavlja i ESV-u.

Članom 10. propisano je stupanje na snagu ove uredbe.

IV FINASIJSKA SREDSTVA ZA PROVOĐENJE UREDBE

Za provođenje ove uredbe nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Budžetu Federacije Bosne i Hercegovine.