

Amanda Orza, istraživačica
Milena Lazarević, viša programska menadžerka

August 2015.

Bolja regulativa

Više ili manje regulacije?

Kakve Juncker ima veze s tim?

Bolja regulativa nije novost, već nastavak prethodnih napora uz drugačija sredstva. Ovog puta se mnogo očekivalo od Paketa mera za bolju regulativu i njegovog uticaja na formulaciju politike, implementaciju, monitoring i evaluaciju. Juncker, predsednik Evropske komisije, od početka svog mandata pokazao je nedvosmisleno političku podršku programu bolje regulative. Jasan pokazatelj za to jeste činjenica da je u okviru dvoslojnog Koledža komesara višu jedinicu trebalo da vodi Frans Timermans, prvi potpredsednik zadužen za, između ostalog, resor bolje regulative. Ovakav potez pokrenuo je velike nade u značaj reformi namenjenih pojednostavljenju prekomernog zakonodavstva EU. Prema Junckerovom pismu misije poslatom Timermansu, svaka nova inicijativa moraće da dobije zeleno svetlo od potpredsednika kako bi se obezbedilo poštovanje supsidijarnosti i proporcionalnosti i redukovale aktivnosti Komisije samo na one koje istinski predstavljaju dodatu vrednost ako se sprovode na nivou Evropske unije.

Juncker je pokazao nedvosmisleno političku podršku programu bolje regulative od početka svog mandata.

Timermans je 19. maja predstavio pet predloga u okviru Paketa mera za bolju regulativu.

Cilj je bio obezbediti da inicijative i aktivnosti EU donose efektivna rešenja, ali i poštiju principe transparentnosti i inkluzivnosti u svim fazama kreiranja javne politike kako bi se ograničila administrativna opterećenja za zainteresovane strane. U skladu s tim, Timermans je 19. maja predstavio pet predloga u okviru Paketa mera za bolju regulativu – predlog za Interinstitucionalni ugovor; Komunikaciju o boljoj regulativi, Odbor za regulatorni nadzor i REFIT (eng. *Regulatory Fitness and Performance Program*); kao i opširne smernice za bolju regulativu i procenu uticaja (PU). Ovo nesumnjivo podiže važnost PU u svim fazama procesa odlučivanja EU i time ojačava proces konsultacija i davanja povratnih informacija, kao i mehanizme osiguranja kvaliteta u institucijama. Ovaj članak će početi s glavnim promenama koje Paket donosi, da bi se izveo zaključak o njegovoj izvodljivosti u bliskoj budućnosti, kao i njegovom značaju za Srbiju.

Procene uticaja kao Trojanski konj Komisije?

Evropska komisija je 2003. godine uvela PU kako bi osigurala *ex ante* procenu ekonomskih, društvenih i ekoloških uticaja svih većih inicijativa za usvajanje. Cilj je bio da se pomoću PU stvori slika o troškovima i koristima od opcija javne politike, omogućavajući time izbor optimalnih odluka, zasnovanih na činjenicama. Smernice za procene uticaja od tada su prošle nekoliko revizija, dok su zemlje članice takođe preuzele metodologiju ali joj dale poseban nacionalni „pečat“: slično CEP-ovom zaključku o sprovođenju analize efekata propisa u Srbiji, istraživanja pokazuju da su PU evoluirale od običnih administrativnih zahteva do opravdanja za pravna rešenja.¹

¹ Andrea Renda, Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package, CEPS Special Report No. 108, april 2015, str. 3

Parlament se pridružio inicijativi PU u 2012. godini, i danas je Direktorat za procenu uticaja i evropsku dodatu vrednost u okviru Generalnog direktorata za službe parlamentarnog istraživanja izgrađen od posebnih jedinica zaduženih za *ex ante* PU, *ex post* PU i procenu učinka politike. Savet još uvek, nakon opiranja implementaciji Interinstitucionalnog ugovora o boljem usvajanju propisa iz 2003. godine i Interinstitucionalnog zajedničkog pristupa proceni uticaja iz 2005. godine, ne pokazuje spremnost za ovakve inicijative, što znači da su tenzije moguće. Zašto bi onda paket iz 2015. bio drugačiji?

Komisija je uvela mogućnost pružanja pomoći drugim dvema institucijama u sprovođenju PU. Eksperti tvrde da se na ovaj način otvara mogućnost da Komisija preuzme posao ako jedna od preostale dve institucije zaostane sa sprovođenjem svojih PU.² S druge strane, sprovođenje PU kroz sve institucije može da izazove „[efekat slojevitosti](#)“ koji će usporiti proces donošenja odluke umesto da ga ubrza.

Ipak, kako se većina zakona usvaja kroz redovnu zakonodavnu proceduru, sve institucije su uključene i mogu da menjaju predlog Komisije, dok PU koja prati inicijalni predlog ostaje nepromenjena. Ima tvrdnji da su PU izlišne u Parlamentu zbog logike donošenja odluka (demokratsko predstavništvo umesto tehnokratskog legitimiteta, kao što je slučaj sa Komisijom). U slučaju Saveta, s obzirom da su predstavnici Saveta članovi izvršne vlasti u državama članicama, smatra se da oni izražavaju zajedničke pozicije razvijene unutar njihovih uprava.³ Ovi argumenti izgleda zanemaruju pravi razlog potrebe za PU: njihova svrha nije da opravda već sprovedene odluke/pozicije, već da predvidi kako će one uticati na građane, privredu i okruženje. Ako samo Komisija sprovodi PU na početku procesa bez revizije kasnije, nakon amandmana, uticaj finalnih instrumenata politike biće neizvestan. I na kraju, prerana PU imaće ograničenu vrednost za države članice prilikom prenošenja i implementacije u nacionalnim sistemima.⁴

Evropski parlament je pokazao jasnu posvećenost sprovođenju PU u 2011, što je usledilo godinu dana kasnije. Savet EU se i dalje uzdržava od pridruživanja ovim naporima.

Procene uticaja su snažan konsultativni mehanizam koji se može koristiti u ranim fazama formulacije javne politike, što osigurava značajan nivo angažovanja i uticaja.

Šta to znači za civilno društvo?

Kao što je [CEP već naglasio](#), i kao što je dodatno istaknuto u smernicama za PU, formulacija politike je faza s najvećim uticajem na krajnji proizvod u ciklusu politike i stoga je najpogodnija za konsultacije i dijalog, dok su [PU pomoćni alat](#) za ostvarenje ovog cilja. Iako Komisija navodno konsultuje spoljne aktere vrlo intenzivno tokom formulacije politike, kada joj je potrebna tehnička stručnost i podrška, kritičari ističu da nacrti PU nisu javno dostupni, što zauzvrat sprečava učešće interesnih grupa u tom procesu. Suprotno tome, kao što je objašnjeno u prethodnom [CEP pogledu](#), zainteresovane strane iz sfere biznisa koriste različite tehnike lobiranja za ostvarenje direktnih kontakata i sastanaka sa kreatorima politika i donosiocima odluka, pa se za njih tvrdi da imaju značajan uticaj. Pored toga, smatra se da konsultacije nisu bile održane pravovremeno, već ili prerano ili prekasno.

Ove kritike su u izvesnoj meri ublažene platformom [Lighten the load – have your say](#), koja služi kao interaktivan onlajn mehanizam za prikupljanje mišljenja o postojećim propisima EU kako bi se izmenili ili unapredili, kao i za prikupljanje mišljenja o novim inicijativama. Pojedinci ili grupe unose opis problema na platformu i čak predlažu poboljšanja i procenjuju koliko se može uštedeti ako bi do njih došlo. Komisija potom ispituje ove opise koji se mogu se iskoristiti za pojednostavljenje i smanjenje opterećenja kroz REFIT. Od 19. maja bilo je samo 20 [registrovanih unosa](#), pri čemu je većina stigla od građana (9) a njih 6 od poslovnih udruženja. Svi su dobili javno dostupan komentar od Komisije.

² Ibid.

³ Anne C. M. Meuwese, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Kluwer Law International, 2008, p. 123.

⁴ Renda, p.7.

Smatra se da „Regulatory Fitness and Performance Program (REFIT)“ Evropske komisije nagoveštava deregulativna nastojanja ove institucije.

Za civilno društvo su možda relevantnije konsultacije uvedene kroz tri faze: 1) tokom planiranja PU (*Roadmaps*) i početnih procena, 2) nakon usvajanja zakonskih predloga Komisije 3) kod delegirajućih i implementirajućih akata. Novost ovog paketa je obećanje da se konsultacije odvijaju pre i tokom izrade PU, i to samo u slučajevima velikih inicijativa kako bi se izbegli zastoji kod najsitnijih zakonodavnih promena. Period konsultacije treba da traje osam nakon usvajanja predloga i procene uticaja od strane Komisije, paralelno s procesom konsultacija za nacionalne parlamente. Kada su u pitanju delegirajući i implementirajući akti od „znatnog uticaja“, obaveza sprovođenja PU i s njom u skladu jednomesečne konsultacije sa zainteresovanim stranama zapravo su obnovljena obaveza iz 2008. godine. Ovakva obaveza za tehničke, nezakonodavne akte, ipak može da svede PU na prosto štikliranje obavljenog, i to ne samo zato što oduzima dosta vremena. Sve konsultacije se sprovode onlajn preko portala [Your Voice in Europe](#).

REFIT ili još nešto?

U pogledu postojećeg zakonodavstva, REFIT će označiti ukidanje nepotrebnih i pojednostavljenje složenih propisa, njihovu kodifikaciju i preinačenje izmenjenih propisa, *fitness check* evaluacije (npr. ispitivanje dodate vrednosti propisa), kumulativne ocene troškova efekata propisa na konkurentnost, kao i evaluacije propisa na snazi. Kako bi REFIT proces bio transparentan i sveobuhvatan, uspostavljena je REFIT platforma kojoj će predsedavati Timermans. Ona s jedne strane okuplja međuvladinu grupu koju čine 28 imenovanih eksperata iz nacionalnih tela, s druge strane zainteresovanu grupu koju čini najviše 20 eksperata iz privatnog i neprofitnog sektora, kao i po jednog eksperta iz Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona. Međutim, [mnogo je skeptičizma](#) u pogledu selekcije eksperata i odgovornosti ovih mehanizama, imajući u vidu njihovu visoku ulogu u kreiranju javnih politika.

REFIT će takođe osigurati da zakonski predlozi u zastoju budu eliminisani kako bi se izbeglo prezasićenje sistema i olakšala identifikacija drugih mehanizama osim krutog zakona. U ovom kontekstu, civilno društvo se plaši da će se REFIT koristiti kao izgovor za zauzimanje deregulativnog stajališta koji ide u prilog korporativnim interesima i interesima biznisa nauštrb javnog interesa. Na primer, povlačenje paketa Cirkularne ekonomije (eng. *Circular Economy*) dovelo je do negodovanja ekoloških NVO-a kao i određenih članova Parlamenta poput Zelenih. Kao odgovor na to, 58 potrošačkih, ekoloških, razvojnih, građanskih organizacija i onih koje se bave javnim zdravljem, kao i sindikata i organizacija orijentisanih ka socijalnoj pravdi stvorile su mrežu *Better Regulation Watchdog*, namenjenu ne samo praćenju dešavanja na polju bolje regulative i učestvovanju u procesu kreiranja politika, već takođe podizanju svesti da do smanjenja regulatornog tereta može doći na račun javnih interesa. Najskorije povlačenje Komisijinih predloga u vezi s Direktivom o porodiljskom odsustvu, koja je ostala u zakonodavnom procesu četiri godine zbog nemogućnosti Saveta da donese odluku, dovela je do žestokih kampanja i medijske pompe. Ovaj slučaj pokazuje da Timermans neće oklevati u pogledu upotrebe REFIT-a kad dođe do nezadovoljstva širokih razmera.

Koje su šanse?

Vreme će pokazati hoće li se nameravani ciljevi komisije ispuniti ili će Junkerovo proćanstvo „Evropske unije koja je veća i ambicioznija kad su u pitanju velike stvari, a manja i skromnija u pogledu malih stvari“ ostati neostvareno. Sam paket se smatra verovatno preambicioznim, što prethodni redovi ukazuju. Primer Direktive o porodiljskom odsustvu pokazuje da bi ovakav pristup mogao biti nagoveštaj eliminacije korisne regulacije koja unapređuje građanska prava i koristi, što dalje ukazuje na nedovoljnu ambiciju da se pritisne Savet, budući da su najznačajnije teme otvorene za diskusiju i

Junkerova mantra o „Evropskoj uniji koja je veća i ambicioznija kad su u pitanju velike stvari, a manja i skromnija u pogledu malih stvari“ odaje utisak obnove Institucionalne logike Komisije.

⁵ Communication from the Commission to the Parliament and the Council, Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation, COM (2015) 216 final, Strasbourg, 19 May 2015.

politički su osetljive za vlade država članica. Međutim, evaluacije programa rada Komisije tvrde da na dnevnom redu nema posebnih inicijativa za deregulaciju. Posmatrajući napore možda će politički deo Junkerove Komisije zaista preispitati notornu reputaciju tehnokratskog dela koji reguliše svako najmanje pitanje. Treba imati na umu, doduše, da bolja regulativa ne znači nužno manje regulacije, već pronalaženje najboljeg mogućeg rešenja jasno utvrđenog problema javne politike.

Zaključak: Da li je ovo bitno za Srbiju?

Republički sekretarijat za javne politike, osnovan pre godinu dana sa trenutnim sazivom vlade, preuzeo je, između ostalog, ovlašćenje davanja mišljenja na procene uticaja koje mu dostavljaju ministarstva. Povrh toga, ova institucija je zadužena za vođenje reforme kreiranja i koordinacije javnih politika, kao i za pružanje podrške u jačanju činjenične osnove za kreiranje javnih politika, usklađivanje i budžetska razmatranja. Kako je Sekretarijat trenutno u fazi razvijanja paketa propisa za planiranje javne politike, koji će uključiti metodologiju za upravljanje javnim politikama i procenu uticaja, pravo je vreme da se pažljivo isprate naponi Komisije u ovom domenu, kao izvor kako inspiracije tako i lekcija iz kojih se može učiti. Pošto je regulatorna politika EU snažno vođena potrebom da se opravda, PU na nivou EU su verovatno najčistiji primeri na celoj teritoriji EU—kako metodološki tako i u pogledu njihove primene. Iako će prepreke nacionalne politike sigurno sprečiti da se ovaj čisti oblik prihvati i primeni u bilo kojoj državi članici ili kandidatu, uključujući Srbiju, prilike za učenje iz prakse EU su mnogobrojne. Ova tvrdnja postaje još značajnija imajući u vidu pregovore o pristupanju Srbije EU, gde pravilno izvedena i nepristrasna PU celokupne implementacije pravne tekovine EU, dobro potkrepljena informacijama ključnih aktera, može odrediti ishod pregovora u određenim poglavljima, [kao što je CEP prethodno isticao](#). Prelaz od sadašnje prakse sprovođenja PU *pro forma* ka praksi korišćenja procene uticaja kao pregovaračkog i komunikacijskog alata zahtevaće značajnu izmenu svesti, čemu može doprineti uvid u značaj koji imaju procena uticaja i bolja regulativa na nivou EU, kao i pozitivne prakse Evropske unije.

Amanda Orza je istraživačica za programsku oblast Dobra vladavina u CEP-u

Milena Lazarević je viša programska menadžerka u CEP-u

Republički sekretarijat za javne politike bi mogao da izvuče važne pouke iz nedavnih napora Komisije da sprovede reforme, naročito u pogledu uključivanja zainteresovanih učesnika u proces.

Centru za evropske politike

www.europeanpolicy.org



www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre



[@CEPBelgrade](https://twitter.com/CEPBelgrade)



[EuropeanPolicyCentre](https://www.youtube.com/EuropeanPolicyCentre)



[linkd.in/1Gj7VKc](https://www.linkedin.com/company/1Gj7VKc)

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija. posetite sajt www.europeanpolicy.org.