



EBF Izvještaj

Bolja regulacija i procjena učinka

Listopad 2007

Prolog Hrvatske udruge banaka

Ideja bolje regulative (“Better Regulation”) nastavlja biti jedna od ključnih tema za Europsku uniju, a i mi u Hrvatskoj izbliza ju pratimo jer očekujemo da naša zemlja na ovom području postane primjerom dobrog rješavanja i suradnje svih zainteresiranih strana. Ona predstavlja jedan od pet prioriteta razvoja politike financijskih usluga u EU od 2005-2010. godine, a upravo je za vrijeme njemačkog predsjedanja Europskom unijom kancelarka Merkel objavila **Akcijski program** s ciljem smanjivanja administrativnog opterećenja **od 25%** do 2012. Procjene pokazuju da će ovo smanjenje dovesti do porasta BDP-a od **1,5%** i zapošljavanja od **1,7%**. Postavljeni cilj odnosi se i na Europsku uniju i na sve zemlje članice, od kojih su neke i ranije postavile slične ciljeve i rokove.

Promicanje ideje **Bolje regulative** već drugu godinu za redom za Hrvatsku udruhu banaka predstavlja jedan od najvažnijih ciljeva. Tako smo primjerice tijekom prošle godine od trenutka najave “regulatorne giljotine” tj. vladinog projekta Hitrorez, pozdravili sve što može olakšati poslovanje, te smo kroz sve faze HITROREZ-a aktivno participirali i svojim prijedlozima zasigurno doprinijeli ostvarenju zadanih ciljeva.

Ono što je bitnije jest da se pored jednokratnog “rezanja” suvišnih i nepotrebnih, a po gospodarstvo štetnih propisa, uvodi koncept **Bolje regulative** za budućnost, čime i Republika Hrvatska treba postati uzor zemljama u regiji po načinu donošenja novih propisa. Hrvatska vlada je u tu svrhu i uspostavila Vladin Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa u lipnju 2007. prilikom prihvaćanja “rezultata” i preporuka Hitroreza, kao njegovog sljednika.

S našim kolegama iz Europske bankovne federacije (EBF) sudjelovali smo i u pripremi ovog Izvještaja koji je pred vama. On predstavlja sukus cijele priče oko “bolje regulative”. U njemu se može pronaći cijeli niz primjera europskih zemalja koje na različite načine pokušavaju postići da svi novi zakonodavni i ostali podzakonski akti budu potpuno opravdani s **ekonomskog, društvenog i ekološkog** stajališta. EBF je objavila Izvještaj krajem 2007. i poslala ga svim direktoratom Europske komisije, kao pomoćni alat za provjeru prilikom donošenja nove regulative. EBF je pozvala svoje članice da u svojim zemljama predstave Izvještaj svim relevantnim institucijama.

Hrvatska udruga banaka je prevela uvodni dio, a primjere pojedinih zemalja i EU (na kraju) smo ostavili u engleskom izvorniku.

“**Listu provjere**” tzv. checklist koji se nalazi na kraju Izvještaja, odlučili smo izdvojiti i zasebno tiskati, a svi materijali (u dijelovima i cjelini) dostupni su i na našim internetskim stranicama (www.hub.hr).

Korištenjem “liste provjere” predlagači budućih zakona mogu biti sigurni da će njihovi prijedlozi biti napravljeni po svim normama donošenja “bolje regulative”, čime imamo priliku da Republika Hrvatska postane uzor i puno razvijenijim zemljama i zasigurno jedan od lidera na ovom polju. S druge strane, “obveznici” tih zakona mogu odmah provjeriti da li će takav zakon odgovarati svim kriterijima, te otvoriti argumentiranu diskusiju ako smatraju da postoji i bolji način za rješenje nekog pitanja.

Zoran Bohaček
direktor
Hrvatska udruga banaka

“Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires”¹(Montesquieu)

Europska komisija, kojom predsjedava gospodin Barroso, pokrenula je program „bolje regulacije“ kako bi pomogla Europskoj uniji da postane najkonkurentnije gospodarstvo na svijetu koje se temelji na dinamičnom znanju.

Izvršni odbor Europske bankovne federacije je 28. rujna 2006. odlučio dodatno preispitati politiku bolje regulacije, posebno u području financijskih usluga, kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj razini. Slijedom ove odluke osnovana je radna skupina za bolju regulaciju i procjenu učinka, koja je sastavila i ovo izvješće.

Načela bolje regulacije okupljaju različite alate i procese koji omogućavaju da se regulaciji pribjegava samo onda kada je to nužno, da je regulativa dovoljno određena, da nudi jasne prednosti razmjerno teretu koji nameće te da je taj teret odgovara njezinom cilju. Postoje različiti alati i procesi bolje regulacije: pojednostavljenje postojećeg zakonodavstva, duge i interaktivne konzultacije sa zainteresiranim strankama, procjene učinka, itd.

Procjene učinka posebno su zamišljene kao pomagalo u ustrojavanju i razvoju politike. Njima se utvrđuju i procjenjuju trenutni problemi zajedno s ciljevima koji se žele postići. Procjenama učinka lakše se identificiraju glavne mogućnosti postizanja ciljeva i analiziraju njihovi mogući učinci na gospodarskom, ekološkom i socijalnom planu. Ukratko, one su alat kojima se odmjeravaju troškovi i koristi prije definiranja politike.

Treba isto tako uzeti u obzir sve manju važnost granica unutar Europske unije. Stoga je za definiranje potrebe za javnim djelovanjem i izradom regulativnih mjera potrebna suradnja svih zainteresiranih stranaka kako bi se stvorila „najbolja praksa“, kako na nacionalnoj razini, tako i na razini EU-a.

Prva iskustva procjene učinka u financijskom sektoru nisu bila ohrabrujuća, što je bio slučaj sa studijom Direktiva o uslugama plaćanja i Hipotekarnih kredita. Studije procjene učinka nisu postigle očekivane rezultate. No ipak, Europska komisija ulaže poseban napor kako bi uzela u obzir načela bolje regulacije, što je ilustrirala osnivanjem Odbora za procjenu učinka koji će revidirati procjene učinka obavljene slijedom prijedloga Komisije, odnosno tako što je u svakoj Općoj upravi EK-a oformila jedinice za procjenu učinka.

U ovome izvješću EBF svojim članovima, partnerima i institucijama EU-a predstavlja standardni obrazac podijeljen u četiri dijela. Cilj toga obrasca je usporediti sva iskustva vezana uz bolju regulaciju na razini EU-a i država pojedinačno (prema sadržaju: pojednostavljivanje/smanjenje administrativnog tereta, konzultacije/dijalog, procjena učinka i ex post analiza) te utvrditi eventualne propuste i mogućnosti

¹ Nepotrebni zakoni oslabljuju potrebne

poboljšanja. Zahvaljujući tom jedinstvenom dokumentu EBF može lakše uspoređivati situaciju u svakoj pojedinoj državi te razmjenjivati iskustva i najbolju praksu.

Glavni zaključak ovoga izvješća jest da je proces „bolje regulacije i procjene učinka“ u ključnoj fazi razvoja, i nacionalnoj razini i na razini EU-a. Iskustva se još uvijek uvelike razlikuju i ne postoji savršeni model koji bi svi mogli kopirati. No, mnoge zemlje i institucije EU-a ostvaruju napredak kvalitetnim postupcima konzultacija, evaluacije i pojednostavljivanja. Zemlje EU-a koje još uvijek zaostaju trebale bi što prije uhvatiti korak. Na razini institucija EU-a, Parlament i Vijeće također bi trebali više rabiti alate bolje regulacije, a posebno procjenu učinka.

Jean-François Pons

1

UVOD I CILJEVI

Potaknuti ciljem Lisabonskog procesa, pretvaranja Europske unije u najkonkurentnije tržište svijeta, institucije EU-a prihvatile su strategiju bolje regulacije. Cilj bolje regulacije poklapa se sa zahtjevima za boljom regulacijom koje bankarska industrija već neko vrijeme iznosi. Bolja regulacija uvelike se oslanja na konzultacije sa zainteresiranim strankama i provedbu procjene učinka.

Upravo su procjene učinka glavna okosnica europske politike bolje regulacije. Kao analize mogućih troškova i koristi vezanih uz predloženu novu politiku, procjene učinka trebale bi se temeljiti na pouzdanim podacima i čvrstim dostupnim gospodarskim analizama. One nisu važne samo za procjenjivanje odjeka određenog zakonodavnog, odnosno regulativnog prijedloga na šire gospodarske, socijalne i/ili ekološke ciljeve, već su one i glavni alat za utvrđivanje je li novi zakon ili propis potreban i prikladan.

S obzirom na važnost ovih pitanja, EBF je odlučio dodatno ispitati taj problem kako bi bolje utvrdili politiku bolje regulacije. Slijedom te odluke, sastavljena je ad hoc radna skupina, kojom predsjedava gospodin Jean François Pons i održala je četiri sastanka.

Radna skupina utvrdila je tri glavna cilja:

- Razmijeniti iskustva i dobru praksu na razini države kako bi se pružila podrška raspravama u drugim zemljama te na razini EU-a. Slijedom toga cilja, EBF je izradio standardni obrazac kojim se obuhvaćaju iskustva pojedinih država u području bolje

regulacije i procjene učinka (prilog 1). Ovaj standardni obrazac usredotočen je na trenutno stanje stvari na nacionalnoj razini, no njime se isto tako utvrđuje gdje su propusti i što se još može poboljšati.

- Preispitati trenutne smjernice, metodologiju i praksu EU-a vezano uz bolju regulaciju, a posebno uz procjenu učinka. Štoviše, studije učinka koje su se do sada provodile u području financijskih usluga ponekad su se činile slabima ili upitnima. Međutim, kako je razvidno iz rasprava koje je radna skupina vodila s dužnosnicima Europske komisije, a usprkos činjenici da je proces još nov i da zahtijeva kulturne promjene u operativnim jedinicama Europske komisije, Europska komisija pokazala je da je u potpunosti posvećena procesu bolje regulacije i da ozbiljno shvaća procjene učinka te razmatra načine kako bi se iste u budućnosti mogle poboljšati. Dokumentu o iskustvima pojedinih država dodano je posebno poglavlje koje se bavi iskustvima Europske unije. Ovaj će se dokument uputiti europskim institucijama, čime će ih se upozoriti na utvrđene propuste i iznijeti prijedloge EBF-a vezane uz načine njihova poboljšanja.

Treba napomenuti da je problem bolje regulacije relevantan i na međunarodnoj razini. Radna grupa raspravljala je o dokumentima kao što je onaj Međunarodnoga instituta za financije (IIF-a) o učinkovitoj regulaciji. Konačno, bolja regulacija bila je i glavna tema seminara EBIC-a (Europskog odbora za bankarsku industriju) održanog 19. veljače 2007.

- Dostaviti preporuke o načinima poboljšanja doprinosa EBF-a procjenama učinka, kao i o njihovoj kvaliteti. U svrhu postizanja toga cilja radna je skupina predložila nekoliko unutarnjih mjera. Naime, utvrđena je kontrolna lista EBF-a (prilog 2.), koja predstavlja korisnu podršku radu bilo kakvih odbora za konzultacije. Ta lista sadrži radne korake koji se temelje na različitim koracima zakonodavnog postupka na razini EU-a.

2

ISKUSTVA POJEDINIH DRŽAVA

Na nacionalnoj razini, praksa bolje regulacije i procjene učinka još se uvijek uvelike razlikuje među državama. Neke su zemlje u tom području već napredne, dok druge nemaju nikakvoga iskustva. No, situacija se općenito ipak povoljno razvija.

U tome kontekstu, radna je skupina izradila standardni obrazac kojim objedinjuje iskustva pojedinih država u području bolje regulacije i procjene učinka. Ovaj standardni obrazac usredotočen je na trenutno stanje stvari na nacionalnoj razini, no njime se isto tako utvrđuje gdje su propusti i što se još može poboljšati. Ovaj bi dokument trebao pomoći u raspravama na nacionalnoj razini jer omogućava razmjenu iskustava i dobre prakse.

Što se tiče smanjenja administrativnog tereta, slijedom Proljetnog zasjedanja 2007., na kojemu su države članice pozvane da se upoznaju s prednostima smanjenja administrativnog tereta, prenesu ih relevantnim institucijama u svojoj državi i postave ambiciozne nacionalne ciljeve, većina je njih pokrenula program mjera u cilju smanjenja toga tereta, iako neke od njih nisu još postavile konkretne ciljeve.

3

BOLJA REGULACIJA I PROCJENA UČINKA NA EUROPSKOJ I MEĐUNARODNOJ RAZINI

1. Loša evidencija o kvaliteti

Dostupni dokazi pokazali su da način na koji se postupak procjene učinka do sada provodio na razini Europske komisije nije uvijek davao očekivane rezultate. Štoviše, studije učinka koje su se provodile u području financijskih usluga ponekad su se činile slabima ili upitnima (npr. studija Hipotekarni kredit koju su proveli London Economics i PSD koju je provela Komisija). „Loša“ procjena učinka zapravo je štetnija od nikakve. Stoga se očekivalo da će postupci na razini EU-a poboljšati kvalitetu metodologije, transparentnost, isplativost i vanjske propuste procjene učinka.

2. Poboljšanja koja obećavaju

Na svome drugom sastanku, radna je skupina razgovarala s dva dužnosnika Europske komisije koji se bave boljom regulacijom i procjenom učinka. Oni su u svojim prezentacijama rastumačili politiku Europske komisije vezanu uz bolju regulaciju i procjene učinka. Također su istaknuli veliku ulogu Europske komisije u ovome području, kao i njezinu želju da se u taj proces uključe sve zainteresirane stranke. U tim prezentacijama, kao i u raspravama koje su uslijedile, bilo je

razvidno da je, iako je proces još nov i da zahtijeva kulturne promjene u operativnim jedinicama Europske komisije, Europska komisija u potpunosti posvećena procesu bolje regulacije i da ozbiljno shvaća procjene učinka te razmatra načine kako bi se iste u budućnosti mogle poboljšati, i to uglavnom iz sljedećih razloga:

- Komisija je potvrdila da dužnosnici Europske komisije zadaću pripremanja procjena učinka shvaćaju ozbiljnije. U svakoj Općoj upravi EK-a utvrđene su pomoćne jedinice koje pomažu dužnosnicima Europske komisije pri obavljanju procjene učinka.
- Osnovan je Odbor za procjenu učinka. Taj Odbor, koji se sastoji od skupine visokih dužnosnika, bit će u izravnoj nadležnosti predsjednika Komisije, a neovisno od utjecaja pojedinih resora. On će ispitivati privremene procjene učinka i davati mišljenje o kvaliteti te savjete ukoliko je na procjenama potrebno dodatno raditi. U početnim fazama Odbor će se usredotočiti na kontrolu kvalitete privremenih konačnih procjena učinka. Međutim, postupno će početi pružati savjete o pristupu i metodologiji za rane faze procesa procjene učinka. No, Odbor postoji prekratko da bi se mogli donijeti bilo kakvi zaključci, iako su prva iskustva pozitivna.
- Sustav procjene učinka prošao je vanjsku evaluaciju. Rezultati su objavljeni 28. lipnja, a službeni odgovor Komisije na nalaze evaluacije se očekuje. Važan korak naprijed bit će Proljetno zasjedanje 2008., na kojemu će Europsko vijeće na temelju revizije koju će obaviti Komisija ocijeniti je li potrebno još što poduzeti, uzimajući pri tom u obzir različite mogućnosti, uključujući i onu da skupina nezavisnih stručnjaka savjetuje institucije kako da djeluju u pravcu bolje regulacije.

Bolja regulacija bila je isto tako glavna tema prvog seminara EBIC-a, održanog u Bruxellesu pri Europskome parlamentu 19. veljače 2007. Na tom je seminaru jasno istaknuta važnost bolje regulacije, što je ilustrirano primjerima najbolje prakse, kao što je procjena učinka za Bazel II/CRD.

3. Moguća dodatna poboljšanja

Radna skupina predlaže da se institucijama Europske unije upute sljedeće opće preporuke u području bolje regulacije i procjene učinka. Dokumentu o iskustvima pojedinih država dodano je posebno poglavlje koje se bavi iskustvima Europske unije. Svrha toga dokumenta jest upozoriti na utvrđene propuste i iznijeti prijedloge EBF-a vezane uz načine njihova poboljšanja:

- EBF podržava otvoreniji dijalog između banaka i stručnjaka Komisije, posebno vezano uz ciljeve regulacije i prioriteta. EBF vjeruje da će dijalog i razmjena stručnoga znanja i iskustva olakšati i poboljšati međusobno razumijevanje, a sve kako bi se održalo međusobno povjerenje i razumijevanje ciljeva kojima teže te instrumenata kojima se koriste.
- EBF se zalaže da Komisija i ostale zainteresirane stranke razviju skup zajedničkih definicija političkih opcija i alternativnih instrumenata dostupnih zakonodavstvu te utvrde kriterije za njihovu primjenu. Vezano uz to, EBF je uvjeren da se uz rješenja temeljena na tržištu lakše izbjegavaju stroga pravila koja nisu djelotvorna za gospodarstvo. Gdjegod je to moguće treba poticati izradu dobrovoljnih kodeksa ponašanja, samoregulaciju i koregulaciju, budući da su one fleksibilnije, da na njih zainteresirane stranke imaju više utjecaja te da se lakše prilagođavaju rastućim tržištima. No, u nekim slučajevima zakonodavne mjere mogu biti opravdane.
- EBF pozdravlja usvajanje akcijskoga plana za smanjenje administrativnoga tereta. Međutim, mišljenja je da se ne

treba usredotočiti samo na administrativne troškove, već i na investicijske troškove i ostale troškove usklađivanja. Potrebno je odrediti neto ciljnu vrijednost kako bi se izbjeglo da teret, odnosno troškovi umanje pozitivne rezultate nekog projekta. Od ključne je važnosti i da se države članice upoznaju s koristima smanjenja administrativnog tereta i prenesu ih relevantnim institucijama u svojoj državi.

- Svim zainteresiranim strankama treba jamčiti odgovarajući i pravovremen pristup tom procesu. Zainteresirane stranke moraju imati mogućnost sudjelovanja u usvajanju procjena učinaka. Svi se sudionici trebaju unaprijed dogovoriti oko vremenskog tijeka procjene.
- Osnivanje nezavisnog Odbora za procjenu učinka važan je korak naprijed. Međutim, detaljna mišljenja Odbora nažalost se dostupna tek nakon usvajanja zakonodavnog prijedloga, što onemogućava zainteresiranim strankama da reagiraju u ranijim fazama.
- Procjena učinka trebala bi se primjenjivati na svo važno zakonodavstvo koje tek treba usvojiti. No, to nije bio slučaj s prijedlozima kao što je Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rome I) i modificirani prijedlog Direktive o potrošačkim kreditima.
- Poželjno je da se Europski parlament i Vijeće više uključe u predlaganje značajnih izmjena i dopuna prijedloga Komisije, s obzirom na međuinstitucionalni sporazum sklopljen u prosincu 2003.

4. Dodatna zbivanja na razini trećestupanjskih Odbora

Krajem svibnja 2007. CESR, CEBS i CEIOPS objavili su zajedničko konzultacijsko izvješće o nacrtu smjernica za procjenu učinka namijenjenu svim

trećestupanjskim Odborima EU-a. Smjernice su zamišljene kao praktičan alat za stručne skupine Komisije za obavljanje procjena učinka pri analizi politike i tijekom sastavljanja preporuka. Komentari na predložene smjernice primali su se do 24. kolovoza 2007. Radna skupina EBF-a zadužena za analizu učinka Akcijskog plana za financijske usluge (FSAP) dala je odgovor na tu konzultaciju.

5. Zbivanja na međunarodnoj razini

Radna je skupina također primijetila da je pitanje bolje regulacije važno i na međunarodnoj razini. Vrlo zanimljivo izvješće iz SAD-a objavljeno u rujnu 2006. bavi se pitanjem bolje regulacije u Europi¹. Istovremeno, Međunarodni institut za financije (IIF) objavio je zanimljivo izvješće o djelotvornoj regulaciji, 'prijedlog za strateški dijalog o djelotvornoj regulaciji'², o kojemu su raspravljali članovi radne skupine.

Članovi radne skupine smatraju da je izvješće IIF-a vrlo važno te se u načelu s njime i slažu. Ono nudi široku i stratešku viziju te predlaže načela za kojima se treba povoditi na međunarodnoj razini, a koja se u određenoj mjeri već primjenjuju u zakonodavnim postupcima u Europskoj uniji. Međutim, ovo izvješće moglo bi pomoći u razvijanju mogućeg budućeg stajališta EBF-a o pristupu koji se temelji na načelima. Radna skupina predlaže da se unutar pravnog odbora EBF-a o ovome pitanju dodatno raspravi, i to razmatrajući svaki slučaj zasebno.

¹ Vidi:

<http://www.aeibrookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=1326>

² Vidi: <http://www.iif.com/regulatory/effreg>