

# Komparativni pregled značajki instrumenta procjene učinaka propisa u OECD-u i Republici Hrvatskoj

---

Lekić, Andrej

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:655120>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
STUDIJ JAVNE UPRAVE  
KATEDRA ZA UPRAVNU ZNANOST

Andrej Lekić

**KOMPARATIVNI PREGLED ZNAČAJKI  
INSTRUMENTA PROCJENE UČINAKA PROPISA U  
OECD-u I REPUBLICI HRVATSKOJ**

---

Diplomski rad

MENTORICA: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2022/2023.

### *Izjava o izvornosti*

*Ja, \_\_\_\_\_ANDREJ LEKIĆ\_\_\_\_\_ (ime i prezime studenta) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.*

\_\_\_\_\_ANDREJ LEKIĆ, v.r.\_\_\_\_\_

(potpis studenta)

## SADRŽAJ:

1. UVOD .....	1
2. PROCJENA UČINAKA PROPISA KAO INSTRUMENT REGULATORNE POLITIKE ....	2
3. NASTANAK I RAZVOJ PROCJENE UČINAKA PROPISA .....	5
3.1. Začetak ideje .....	5
3.2. Regulatorna reforma i politika "bolje regulacije" .....	7
3.2.1. Regulatorna reforma u zemljama OECD-a .....	7
3.2.2. Politika "bolje regulacije" u zemljama Europske unije .....	9
4. METODOLOGIJA PROCJENE UČINAKA PROPISA .....	11
5. PROCJENA UČINAKA PROPISA U ZEMLJAMA OECD-a .....	14
5.1. Uvod i definicija .....	14
5.2. Zakonodavni okvir i razvoj .....	15
5.3. Značajke .....	16
6. PROCJENA UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	26
6.1. Uvod i definicija .....	26
6.2. Zakonodavni okvir i razvoj .....	27
6.3. Značajke .....	29
7. REGULATORNA POLITIKA HRVATSKE – RECENZIJA OECD-a .....	37
8. ZAKLJUČAK .....	40
9. LITERATURA .....	41

## SAŽETAK

Politika "bolje regulacije" drugom polovicom 20. stoljeća postaje polaznom osnovom razvoja novih regulatornih instrumenata zemalja OECD-a. Procjena učinaka propisa kao jedan od inovativnijeg instrumenta toga vremena, promicajući svoje benefite i ostvarujući zapažene rezultate u SAD-u, promptno postaje postamentom regulatorne politike i politike OECD-a utemeljene na dokazima. Simplificirano rečeno, postupkom procjene učinaka propisa se u zakonodavnom postupku prije svega osigurava više alternativa, na temelju više baza podataka, kako bi se mogla donijeti odluka o najboljem rješenju kojim će se ukloniti konkretan problem odnosno ostvariti konkretan cilj javne politike.

Instrument se sastoji od ex-ante (prethodne) i ex-post (naknadne) procjene učinaka propisa kojim se na različite načine i s različitom svrhom evaluiraju učinci prijedloga propisa. U zemljama OECD-a je primarno riječ o postupku evaluacije nad podzakonskim pravnim aktima, dok je u Republici Hrvatskoj izrijekom propisana primjena alata na Vladine prijedloge zakona. Implementirajući dobre prakse OECD-a, u Hrvatskoj je razvijen pristup "dva koraka" kojim se provodi prethodna procjena učinaka propisa te ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka, sam postupak procjene učinaka propisa. Naknadna procjena nije osnovna sastavnica mehanizma, već se smatra iznimkom kada PUP nije moguć u redovitim okolnostima i propisana je lex specialis. Navedenim procjenama se nastoji uvjetovati odabir optimalnog zakonskog rješenja, na temelju dostupnih informacija, kojim će se regulirati predmetno područje, učvrstiti zakonodavni okvir, stabilizirati ekonomija, reducirati troškovi gospodarstva te polučiti zadovoljavajući rezultati prema uključenim akterima. Procjena učinaka propisa se stoga prepoznaje internacionalnim instrumentom osnaživanja zakonodavnih sustava zemalja koje ga primjenjuju, unatoč različitim procesima njegove primjene.

U ovome radu kompariraju se ključne značajke instrumenta u zemljama OECD-a i Republici Hrvatskoj, ukazujući na modularnost primjene i specifičnost rezultata različitih država.

**Ključne riječi:** procjena učinaka propisa, regulatorna reforma, regulatorna politika, politika utemeljena na dokazima, bolja regulacija, ex-ante evaluacija, ex-post evaluacija, OECD, PUP

## ABSTRACT

At the second half of twentieth century, regulatory policy of "Better regulation" becomes a starting point of developing new regulatory tools in countries being part of an OECD. Considering the benefits and notable results in USA, regulatory impact assessment as an innovative tool of the time, promptly becomes a pedestal of not only regulatory policies in general, but also of an OECD's evidence-based policies in particular. Simplified, in overcoming particular problems and achieving specific public policy targets, RIA can present a whole spectrum of alternatives (based on different data bases), all in favor of harvesting the most suitable solution there is.

Ex-ante (preliminary) and ex-post (subsequent) assessment (being part of an regulatory impact tool and regarding their diverse assessing methods) are considered to accomplish different objectives in evaluating outputs of proposed legislation. OECD countries mostly evaluate secondary law initiatives, unlike the Republic of Croatia, which is legally obliged to evaluate primary law initiatives only recommended by the Croatian government. Implementing OECD's principles of good practice, Croatia developed so-called "two step" approach throughout which it carries out preliminary assessment (screening RIA) and (depending on the results of direct effect analysis), detailed assessment (full RIA). Subsequent assessment is not a core feature of the mechanism but an exception when it is not possible to carry out RIA, and consequently, it is prescribed within special laws. Pointed assessments ought to stipulate optimal legal solutions, based on accessible information, which will regulate the subject area, enforce legislative framework, stabilize economy, reduce economy expenses and generate satisfying results towards included shareholders. Hence, regulatory impact assessment becomes internationally recognized as an instrument of empowering legislative frameworks of countries utilizing it, despite exercising different methods of its application.

This paper compares key features of the instrument used in OECD countries and the Republic of Croatia, pointing out various application modules and its distinct outcomes.

**Key words:** regulatory impact assessment, regulatory reform, regulatory policy, evidence-based policy, Better Regulation, ex-ante evaluation, ex-post evaluation, OECD, RIA

## 1. UVOD

Procjena učinaka propisa se kao inovativno regulatorno rješenje razvija u dva pravca – kao alat i kao integralni dio sustava odlučivanja. Procjenom troškova i koristi, ali i drugim mehanizmima, doprinosi stvaranju kvalitetnijih i učinkovitijih propisa koji generiraju pozitivne rezultate prema gospodarstvu i društvu. Istovremeno, kao proces odlučivanja čini cjelovit sustav donošenja informiranih odluka kroz ex-ante i ex-post evaluaciju čime se prikupljaju odgovarajući podaci tvoreći tako temelj politike utemeljene na dokazima.

Zbog snažne upravne doktrine i postignutih ishoda, unatoč različitim procesima integracije i operacionalizacije, instrument procjene učinaka propisa je primijenjen u gotovo svim državama članicama OECD-a i EU-a te državama u razvoju koje nastoje slijediti pozitivne primjere regulatornog upravljanja državom.

Republika Hrvatska se, slijedeći najbolje prakse razvijenih zemalja i međunarodnih institucija, uhvatila u koštac s integracijom predmetnog regulatornog mehanizma u svojedobno neuređen i birokracijom zagušen zakonodavni sustav. Način prilagodbe mehanizma i njegova realna implementacija u odnosu na zemlje članice OECD-a čini osnovicu moga rada. Komparirat ću značajke mehanizma jasno dajući do znanja koje smo elemente izravno preuzeli od OECD-a u odnosu na one koje smo prilagodili prema vlastitim kapacitetima. U prvome redu je riječ o komparaciji zakonodavnog okvira, načinu implementacije, metodologiji provedbe, rasponu procjena izravnih učinaka, regulatornim iznimkama, i drugome. Također ću se kratko osvrnuti na njegove rezultate i probleme koji koče njegov potencijal.

Kao okosnicu moga rada, te radi boljeg razumijevanja njegove važnosti, ukratko ću predstaviti nastanak instrumenta, značenje regulatorne reforme u njegovoj distribuciji širem svijeta te mišljenje OECD-a o implementaciji novog ekonomsko-pravnog instrumenta u hrvatski zakonodavni sustav.

## 2. PROCJENA UČINAKA PROPISA KAO INSTRUMENT REGULATORNE POLITIKE

Politička vlast u svojem regulatornom instrumentariju posjeduje različita oruđa i alate od kojih procjena učinaka propisa posljednjih desetljeća postaje jedno od strateški važnijih. Naime, u naravi vlade jest osiguranje društvenog i gospodarskog blagostanja koje je teško ostvarivo bez kvalitetne regulacije. Preduvjet kvalitetne regulacije je kvalitetno upravljanje koje podrazumijeva znanje, sposobnost i odgovornost za donošenje odluka. Odluke generiraju izazovi no ne samo oni već i problemi, želja i ambicija za stvaranjem boljega. Kako bi vlada uspjela donijeti odluke kojim će postići predefinirane ciljeve (poput primjerice ekonomskog napretka, povećanja učinkovitosti institucija, zadovoljstva građana, jačanja socijalnih i demokratskih vrijednosti, bolje kvalitete propisa i dobre regulatorne politike) na raspolaganju ima nekoliko instrumenata od kojih sve veću važnost dobiva procjena učinaka propisa (*engl. Regulatory impact assessment, RIA*).<sup>1</sup> Opisani instrument će kroz svoje vlastite mehanizme (savjetovanje s javnošću, evaluacija) stvoriti bazen informacija koje će poslužiti vladi (kao tijelu odgovornom za provođenje politika u različitim sektorima) za donošenje boljih, uniformnijih i nadasve kvalitetnijih odluka koje će proizvoditi izravne i neizravne učinke prema svojim građanima. Iz tog razloga procjena učinaka propisa (dalje u tekstu PUP) prerasta u jedan od ključnih instrumenata regulatorne politike vlade.

Važno je podsjetiti kako razlikujemo tri dimenzije pojma politika: *politics* – označava političke procese koji legitimitet dobivaju na osnovi demokratskih izbora; *polity* – koji označava institucije političke vlasti; te *policy* – pojam koji označava javne politike tj. proizvod vlasti.<sup>2</sup> Istaknuti podsjetnik nam je važan iz razloga kako bismo mogli razumjeti PUP iz perspektive OECD-a koji ga u naslovu svoje knjige iz 2009. opisuje i kao alat za usklađivanje javnih politika - „Analiza učinaka propisa: alat za usklađivanje politike“ (više o tome u 5. poglavlju).

---

<sup>1</sup> Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Zelenika, B. „Procjena učinaka propisa“; str. 1.

<sup>2</sup> Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Đurman, P. „Policy proces“; str. 1.



Već je sada jasno kako PUP ima podosta definicija i uloga, no kako bih taj mehanizam regulatorne politike približio prosječnom čitatelju usporedit ću ga s *cost-benefit* analizom tj. *analizom troškova i koristi* koja predstavlja studiju odnosno sustavan pristup procjene isplativosti neke investicije. PUP pod palicom Europske unije nadilazi ekonomski aspekt te se kao direktna posljedica koncepta "bolje", ali i "pametne" regulacije orijentira na policy analizu<sup>3</sup> pri čemu se vrši evaluacija troškova i koristi postojećih ali i novih propisa. Vršuje se koliku bi učinkovitost ostvario nacrt prijedloga novog propisa ili već postojećeg propisa te se s obzirom na rezultate donosi odluka o nastavku donošenja ili primjene propisa, njegovu prestanku ili izmjeni. Europska unija kroz koncept "bolje regulacije"<sup>4</sup> problematizira prijedloge mogućih propisa kroz nekoliko osnovnih aspekata samog Regulatory Impact Assessment-a. Riječ je redom o ekonomskom aspektu (financiranje, promjene u tržišnim odnosima), aspektu zaštite okoliša i društva (tržište rada, obrazovanje) te pravnom i upravnom aspektu (odgovarajuća primjena postojećih propisa te otvoren i transparentan postupak donošenja novih propisa).<sup>5</sup>

No PUP nije samo evaluacija već je ujedno i medij uključivanja uže i šire javnosti u proces donošenja odluka (*engl. law-making process*) i stvaranja javnih politika.<sup>6</sup> Užu javnost predstavljaju interesne skupine poput primjerice udruženja poslodavaca ili eksperata određene profesije dok s druge strane širu javnost čine građani i svi zainteresirani pojedinci.<sup>7</sup> Na opisane načine PUP generira podlogu političkoj vlasti da donese otvorenu i transparentnu odluku o konkretnoj temi te predloži alternativne opcije za otklanjanje cijele lepeze problema, ističu autori. Neki od njih su problem legitimiteta i povjerenja u državna tijela, problem konkurentnosti, bujanja državnog aparata, kreiranja pozitivnog poslovnog okruženja, itd.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Petek, A. „Regulatorna reforma kao normativni koncept: prilika za razvoj konstitutivnih politika“; Fakultet političkih znanosti; Sveučilište u Zagrebu (2009); str. 6.

<sup>4</sup> Za pojašnjenje koncepta "bolje regulacije" pogledati poglavlje 3.

<sup>5</sup> Zelenika, B. Op. cit, str. 2-3.

<sup>6</sup> Procjena učinaka propisa osim što uključuje analizu troškova i koristi ujedno sadrži mehanizam savjetovanja s javnošću u prethodnoj i naknadnoj evaluaciji. Primjerice u RH prije donošenja propisa postoji konzultiranje s javnošću putem portala e-Savjetovanje. U naknadnoj evaluaciji primjerice nakon implementacije propisa se može održati anketa o mišljenju građana nad njegovim ostvarenim učincima. Više o tome u poglavlju 6.

<sup>7</sup> Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Đurman, P. „Participacija javnosti u procesu regulacije“; str. 1.

<sup>8</sup> Petek, A. Op. cit, str. 6.

Vlast će odabrati ono rješenje koje će biti ujedno i najbliže njenoj ideologiji no imat će na umu činjenicu da osnaživanjem transparentnosti i racionalnosti vlastitih odluka oporavlja povjerenje građana u institucije vlasti i vjerodostojnost regulacije što u konačnici dovodi do potencijalnog novog mandata aktualne garniture na vlasti.

Člankom 3. hrvatskog „Zakona o procjeni učinaka propisa“, navode se opći i posebni ciljevi PUP-a. *Opći cilj* koji se navodi u stavku 1. Zakona jest „razmatranje prijedloga mogućih normativnih ili drugih rješenja kojima se potiče poslovno okruženje, jača vladavina prava i smanjuju troškovi provedbe propisa, uz istodobno osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobnih i političkih sloboda i prava te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava“. *Posebni ciljevi* koji se navode u stavku 2. predmetnog Zakona su „osiguranje otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog postupka uključivanjem javnosti i zainteresirane javnosti u izradu propisa; utvrđivanje mogućih prepreka za poslovanje poduzetnika i status građana te poticanje suradnje i međuresorne koordinacije središnjih tijela državne uprave u postupku izrade zakona.“<sup>9</sup>

Sažeto rečeno, PUP može poslužiti kao instrument za donošenje kvalitetnijih i boljih odluka (svjesni činjenice da se temelji na analizi troškova i koristi) te, sukladno razmišljanju OECD-a, kao instrument za donošenje informiranih odluka o tome kako regulirati odnosno ostvariti ciljeve javnih politika<sup>10</sup> (budući da se temelji na 3 oblika evaluacije – prethodna i naknadna evaluacija te monitoring).

Navedena obilježja su eksplicitan dokaz važnosti PUP-a u cjelovitom i učinkovitom rješavanju problema i ispunjavanju ciljeva javnih politika uz uporabu ostalih regulatornih alata regulatorne politike. No kako bismo mogli u potpunosti shvatiti pozadinu i namjeru iza koncepta procjene učinaka propisa, u idućem poglavlju ću se dotaknuti njezina nastanka i razvoja.

---

<sup>9</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17.

<sup>10</sup> Zelenika, B. Op. cit, str. 1.

### 3. NASTANAK I RAZVOJ PROCJENE UČINAKA PROPISA

#### 3.1. ZAČETAK IDEJE

Nagovještaj nove ere upravljanja državom možemo pronaći u temeljnim postulatima upravne doktrine *Novog javnog menadžmenta*.<sup>11</sup> Naime, nakon države "blagostanja" u kojoj je rastao javni sektor čime je bujala uloga države u raznim sektorima društva, dolazi do velike naftne krize sedamdesetih godina 20.st. Ona uzrokuje gotovo deseterostruki porast cijena i stvara velike rupe u proračunima zemalja Zapadnog bloka, ponajviše u proračunu Sjedinjenih Američkih Država. Kako bi eliminirao i otklonio probleme države u krizi (velika nezaposlenost, porast cijena, nepovjerenje u vlast, veliki javni rashodi, prevelik državni aparat), 38. predsjednik SAD-a Gerald Ford je zajedno sa svojom administracijom zakoračio u novi diskurs upravljanja državom.<sup>12</sup> Isto je učinila i Velika Britanija na čelu s Margaret Thatcher desetak godina kasnije. Navedeni diskurs je bio upravo *Novi javni menadžment* kojim se nastojalo prenijeti sofisticirane i inovativne tehnike iz privatnog sektora u javni sektor. Primarno je riječ o ekonomskim tehnikama poput orijentacije na rezultat i profit (naspram orijentacije na proces i pravila), kvalitetu proizvoda i usluga (u javnom sektoru javnih proizvoda i usluga – komunalije, javni prijevoz, prometnice), zatim *merit sustav* (zapošljavanje utemeljeno na sposobnosti i vještinama kandidata umjesto na formalnim kvalifikacijama i izobrazbi) i mnoge druge tehnike.<sup>13</sup>

Na tome tragu dolazi i do promjena u regulatornim tehnikama upravljanja državom. SAD su tako 1978.g. uvele novi ekonomsko - regulatorni alat pod nazivom Regulatory Impact Assessment. Sve je započelo s Zakonom o upravnom postupku i Izvršnom naredbom 12866 među kojima je propisano da samostalne regulatorne agencije (poput primjerice Agencije za zaštitu okoliša)

---

<sup>11</sup> Novi javni menadžment (NJM) (*engl. New public management – NPM*) je upravna doktrina nastala krajem sedamdesetih godina 20.st. kao odgovor na naftnu krizu. Obilježava ju prijenos ekonomskih vrijednosti privatnog sektora na javni sektor zbog postizanja veće ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u obavljanju temeljnih poslova države, koji su zbog države "blagostanja" porasli, s čime se niti jedna vlast zapadnih zemalja zbog proračunskih deficita nije mogla nositi.

<sup>12</sup> Norman, L. „Razvoj i primjena metodologije procjene učinaka propisa u zemljama niskog i srednjeg dohotka“; Centar za regulaciju i tržišno natjecanje; serija radova – rad br. 30; Sveučilište Manchester (2002); str. 5.

<sup>13</sup> Ozana, R., Golubić, H., Latin, M., Klopotan, I. „Javni menadžment“; Stručni članak (2014); str. 461-463.; <https://hrcak.srce.hr/file/194417>.

moraju provesti preliminarnu analizu troškova i koristi kako bi mogle prepoznati ekonomski značajne regulatorne promjene. Zatim, ondje gdje predloženi propisi ispunjavaju ekonomske uvjete, agencije imaju dužnost pripremiti procjenu učinaka i dovršene analize podnijeti na pregled Uredu za Informiranje i Regulatorne poslove kao sastavnici Ureda za Upravu i Proračun.<sup>14</sup> Posljedično, osamdesetih godina 20.st. slijede velike reforme javnog sektora čime dolazi do njegova smanjivanja, povećanja njegove efikasnosti i vraćanja pod kontrolu vlade. Nadalje, propisuje se obveza donošenja novih akata s dugoročnim posljedicama u obliku Strategija i Planova, gdje shodno novoj regulatornoj tehnici, postoji obveza evaluacije njihovih rezultata.

Na taj su način Sjedinjene Američke Države otvorile vrata potpuno novim regulatornim tehnikama upravljanja državom čije značenje odmah prepoznaju međunarodne organizacije poput Svjetske banke (*engl. World bank*), OECD-a<sup>15</sup> i Europske komisije koje ga od tada promiču punih 40 godina. Svjetska banka je procijenila mogućnost tehnike da osigura vladama donošenje propisa visoke kvalitete i učinkovitosti i to na transparentan i odgovoran način.<sup>16</sup> 1980-tih tek nekoliko zemalja članica OECD-a je primjenjivalo metodologiju procjene učinaka propisa, najviše u postupku donošenja odluka. Dvadesetak godina kasnije, metodologija PUP-a postaje standardiziran dio procesa donošenja odluka za gotovo sve zemlje članice OECD-a te se ujedno nastavila širiti i na sektorske javne politike što ujedno označava i početak primjene PUP-a u području javnih politika.<sup>17</sup> Gotovo istovremeno u Europskoj uniji na temelju pozitivnih rezultata započinje implementacija koncepta "bolje regulacije" koji (pod okriljem regulatorne reforme uz mnoge druge instrumente obuhvaća i procjenu učinaka propisa) zajednički pridonose većoj objektivnosti i kvaliteti argumenata u izradi novih propisa.

---

<sup>14</sup> Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. „Globalni pokazatelji regulatornog upravljanja: Svjetske prakse procjene učinaka propisa“; Grupa Svjetske banke; Studija slučaja (2016); str. 1-3.; <https://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf> .

<sup>15</sup> World Bank (WB) – Svjetska banka je organizacija osnovana 1944. s ciljem potpore i obnove zemalja oštećenih u 2. Svjetskom ratu. Sjedište je u Washington D.C-ju.

S druge strane Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj je osnovana 1960. kao nasljednik Organizacije za Europsku ekonomsku suradnju nastale 1948. u sklopu Marshallovog plana (čiji je cilj rekonstrukcija europskog gospodarstva također uništenog u 2. Svjetskom ratu). Sjedište organizacije se nalazi u Parizu.

<sup>16</sup> Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. Op. cit, str 1.

<sup>17</sup> Zelenika, B. Op. cit, str. 2-3.

## **3.2. REGULATORNA REFORMA I POLITIKA "BOLJE REGULACIJE"**

Sada možemo razlučiti kako je procjena učinaka propisa kao instrument nastao u Americi koji se zbog svojih pozitivnih učinaka i novog načina razmišljanja počeo prelijevati u zemlje članice OECD-a i posljedično na zemlje članice Europske unije.

U zemljama Unije je taj instrument integriran u politiku "bolje regulacije" koja ujedno označava 2. fazu regulatorne reforme u zemljama OECD-a. Njoj prethodi faza deregulacije, dok ju nasljeđuje faza regulacijskog menadžmenta. Procjena učinaka propisa i upravljanje putem regulacije na taj način prestaju biti posebnost američke administracije i uzimaju maha u zapadnim zemljama te zemljama u razvoju.

### **3.2.1. REGULATORNA REFORMA U ZEMLJAMA OECD-a**

Doktrina ili bolje rečeno politika *regulatorne reforme* je od 90-tih usmjerena na definiranje nove uloge državnog aparata gdje *socijalnu državu* u kojoj postoje jasno odvojene institucije i funkcije vlasti podržane hijerarhijskim načelom sada treba zamijeniti *regulatornom državom* koja će regulacijom olakšati gospodarski razvoj i pokušati dokinuti nepotrebne i za gospodarstvo i za građane zagušljive propise. Takva država se 'povlači' i predaje kormilo upravljanja novim mehanizmima mrežnog upravljanja s međusobno povezanim funkcijama i akterima na više razina koji će pokušati ostvariti cilj OECD-a za osiguranjem važnosti kvalitete propisa kao instrumenta kojim država treba urediti društvene i gospodarske odnose.<sup>18</sup>

Reforma se provodi u 3 faze: *1. faza* je razdoblje 80-ih i 90-ih godina 20.st. i naziva se fazom deregulacije. U osnovnim crtama riječ je o ukidanju ili usklađivanju propisa koji guše zakonodavni okvir kroz instrumente upravnog pojednostavljenja i korištenja informacijsko – komunikacijskih tehnologija za pružanje usluga gospodarstvu i građanstvu.

---

<sup>18</sup> Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Musa, A. „Regulatorna reforma“; str. 1.

2. *faza* je razdoblje 2000-ih koje se u osnovi smatra regulatornom reformom. Usmjerena je na poboljšanje kvalitete propisa i procesa njihova donošenja (pozivajući na otvorenost i inkluzivnost aktera kojih se propis tiče – zakonodavac, interesne skupine, eksperti, građani). U cilju poboljšanja kvalitete donošenja propisa, OECD donosi dokumente kojima definira "bolju regulaciju" koju u njenoj paradigmi dijeli na regulacijsku politiku (regulacijski menadžment), regulacijske instrumente (procjena učinaka propisa, savjetovanje s zainteresiranom javnošću) te regulacijske institucije (regulacijske agencije, koordinacijske organizacije, itd.). Kvaliteta propisa i njegovog donošenja osigurava legitimnost i veće povjerenje građana u vlast i institucije. Ulazna dimenzija legitimnosti je primjerice savjetovanje s javnošću – pri početku donošenja propisa dok s druge strane izlaznu dimenziju predstavlja procjena učinaka propisa – ex post evaluacija učinkovitosti propisa. Regulacija je legitimna ako ispunjava obje dimenzije legitimnosti.

Razlog opisivanja ovih dviju faza jest njihova uloga u kreiranju 3 važna instrumenta regulatorne politike – upravno pojednostavljenje, savjetovanje s javnošću te nama najbitnija procjena učinaka propisa. Oni zajednički generiraju odluke kojima se na jedan pouzdan način ostvaruju ciljevi javnih politika i donose kvalitetni propisi.

3. *faza* je razdoblje od 2010-e koja se naziva regulacijskim menadžmentom. Usredotočena je na dugoročno i sveobuhvatno jačanje institucija uključenih u proces regulacije i drugih aktera (radnih skupina, eksperata, građana). Uvodi novitete poput oblikovanja kvalitete regulacije na najvišem nivou, praćenje provedbe propisa, inspekcijski nadzor, izvještavanje o primjeni PUP-a, upravljanje rizicima, itd.<sup>19</sup>

Sažeto rečeno, procjenu važnosti implementacije i korištenja instrumenta procjene učinaka propisa, zbog njenih pozitivnih učinaka u SAD-u, prepoznala je Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj te je stoga odlučila implementirati u svoj plan novog načina upravljanja državom.

---

<sup>19</sup> Ibid, str. 1-5.

### 3.2.2. POLITIKA "BOLJE REGULACIJE" U ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE

Europska komisija je prateći trendove podržala primjenu procjene učinaka propisa kroz Lisabonsku strategiju iz 2000. te Bijelu knjigu o europskom upravljanju iz 2001.g. u kojima je postavila temelje "bolje regulacije" kojih je PUP sastavni dio. U dokumentima su propisani ciljevi politike "bolje regulacije" poput „mjere EU-a utemeljene na dokazima, oblikovanje boljeg i jednostavnijeg EU zakonodavstva te uključivanje građana, poduzeća i dionika u postupak donošenja odluka“.<sup>20</sup> Time je potaknuta primjena PUP-a (kao jednog od nekoliko instrumenata kojima se namjeravaju ostvariti opisani ciljevi) na europskoj, ali i nacionalnoj razini država članica kroz načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.<sup>21</sup>

Kroz politiku "bolje regulacije" institucije EU-a će unaprijediti način na koji će uključivati dionike u postupak stvaranja novog EU zakonodavstva (primjerice „Have Your Say“ portal), pojednostaviti postojeći *acquis communautaire* („Fit for Future“ platforma; „REFIT“ program) te smanjiti terete za poduzetnike i građanstvo („One in, One out“ pristup).<sup>22</sup>

Procjena učinaka propisa, kao ključni instrument agende, provodi se za inicijative koje mogu nositi gospodarske, socijalne ili ekološke učinke.<sup>23</sup> U smjernicama za bolju regulaciju utvrđena su načela kojih se Komisija mora pridržavati pri pripremi, donošenju, upravljanju postojećim i ocjenjivanju postojećih i novih propisa odnosno inicijativa. Smjernice se odnose na svaku fazu zakonodavnog postupka koje nadopunjuju 'paketi instrumenata' odnosno 'alati za bolju

---

<sup>20</sup> Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_hr#ciljevi-agende-za-bolju-regulativu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hr#ciljevi-agende-za-bolju-regulativu) .

<sup>21</sup> „U skladu s načelom *supsidijarnosti*, EU bi trebala djelovati samo ako je to potrebno i ako njeno djelovanje donosi jasne prednosti u odnosu na mjere poduzete na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. *Proporcionalnost* je usmjerena na financijski i administrativni učinak predloženog zakonodavstva kako bi se osiguralo da regulatorne mjere ne prelaze ono što je potrebno za postizanje zakonodavnih ciljeva i ciljeva politike“. Ibid.

<sup>22</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom socijalnom odboru i Odboru regija; „Bolja regulacija: Udruživanje snaga pri izradi boljih propisa“ (2021); str. 20-22. Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_en) .

<sup>23</sup> Inicijative mogu biti zakonodavne, nezakonodavne (financijski programi) te podzakonodavne (provedbeni ili delegirani akti).

Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_hr#need-for-impact-assessments](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr#need-for-impact-assessments) .

regulaciju' koji pružaju dodatne savjete.<sup>24</sup> Rezultati postupka PUP-a se sažimaju u Izvješću o PUP-u koji se objavljuju zajedno s prijedlozima akata koje donosi Komisija. Kvalitetu svakog izvješća provjerava neovisno tijelo - Odbor za nadzor regulative koji daje mišljenja. Paralelno se izvješća dostavljaju na razmatranje Parlamentu i Vijeću EU-a dok odlučuju o donošenju predloženog zakonodavstva.

„Uvidjevši rezultate agende "bolje regulacije", 2010.g. Komisija donosi „Komunikaciju – Pametna regulacija u EU“ kojom usavršava korištenje regulatornih instrumenata procjene učinaka propisa, savjetovanja s javnošću, upravne simplifikacije i dopunjuje ih idejom "pametne regulacije" kojom se fokus širi na cjelokupan proces donošenja, implementacije, primjene, evaluacije i revizije propisa te intenzivnijeg uključivanja javnosti u spomenute faze.“<sup>25</sup>



Slika 1. Slikovit opis politike "bolje i pametne regulacije" u postupku donošenja propisa na EU razini.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr) .

<sup>25</sup> Musa, A. Op. cit, str. 9.

<sup>26</sup> Slika opisuje uključivanje dionika (žuti krug) putem instrumenata savjetovanja s javnošću, evaluacije i procjene učinaka (plavi krug) u svim fazama zakonodavnog postupka EU-a (sivi krug).

Preuzeto s [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_hr#osiguravanje-kvalitete](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hr#osiguravanje-kvalitete) .



## 4. METODOLOGIJA PROCJENE UČINAKA PROPISA

Za provedbu procjene učinaka propisa važna su dva osnovna elementa – metodologija i institucionalni okvir. Metodologija normira sam postupak provedbe PUP-a i raspon analize izravnih učinaka dok institucionalni okvir propisuje zakonske temelje instrumenta i obuhvat zakonodavstva za koje je isti potreban.<sup>27</sup> Metodologija je okvirno uređena međunarodnim dokumentima (Svjetske Banke, OECD-a i EU-a) koji postavljaju stadije zajedničke svim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama EU-a. To su redom - definiranje regulatornog problema; profiliranje različitih regulatornih rješenja; sabiranje podataka; procjena različitih regulatornih rješenja; odabiranje zadovoljavajućeg rješenja te naposljetku javna publikacija postignutih rezultata procjene učinaka propisa.<sup>28</sup> Države imaju ovlast adaptacije stadija sukladno vlastitim potrebama i kapacitetima provedbe.

Sukladno tomu, Zakon o procjeni učinaka propisa u člancima 12. i 13. determinira metodološke korake PUP-a za Republiku Hrvatsku - utvrđivanje problema; postavljanje ciljeva; utvrđivanje različitih opcija; utvrđivanje izravnih učinaka; analiza učinaka, odabir optimalne opcije za rješavanje problema; praćenje i vrednovanje te na koncu savjetovanje s javnošću.<sup>29</sup>

Simplificirano rečeno, postupkom procjene učinaka propisa se u zakonodavnom postupku prije svega osigurava više alternativa kako bi se mogla donijeti odluka o najboljem rješenju kojim će se riješiti konkretni problem odnosno ostvariti konkretni cilj javne politike.

„U okviru postupka procjene učinaka propisa obvezno se provodi prethodni postupak procjene učinaka propisa (prethodna procjena) i procjena učinaka propisa, ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka propisa. Analizom izravnih učinaka nacrtu prijedloga zakona utvrđuju se učinci na području gospodarstva, malog gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskog sustava, zdravstva, zaštite okoliša, ljudskih prava te tržišnog natjecanja.“ – članak 2. ZPUP-a.

---

<sup>27</sup> Preuzeto s <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/215> .

<sup>28</sup> Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. Op. cit, str 2.

<sup>29</sup> Zelenika, B. Op. cit, str. 24.; Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.

Iz ovoga članka možemo zaključiti kako se procjena učinaka propisa kao instrument sastoji od dva osnovna procesa. Prvi je prethodna procjena dok je drugi sama procjena učinaka propisa. U terminima OECD-a, riječ je o pristupu "dva koraka". Uz ustanovljen postupak procjene učinaka propisa ujedno se provode metodološki koraci propisani zakonom (više o postupku procjene učinaka propisa i pristupu "dva koraka" u poglavljima 5.3. i 6.3.). Korisno je naglasiti kako se PUP provodi u ranoj fazi zakonodavnog procesa kada je adaptacija još uvijek predviđena odnosno sve dok se pripremni nacrti prijedloga zakona ne pošalju na međuresorna razmatranja.<sup>30</sup>

Metodološki koraci PUP-a u RH-a:

1. *Utvrđivanje problema* – polazna osnova PUP-a. Utvrđuje se je li riječ o regulatornom problemu ili cilju javne politike. Uobičajeno postoje tri izvorišne kategorije problema – neuspjeh tržišta, regulatorna neučinkovitost ili nove javne politike.
2. *Postavljanje ciljeva* – imperativ uspješnosti javnih politika ovisi o preciznosti postavljenih ciljeva. Oni se postavljaju temeljem SMART načela – cilj mora biti poseban (Specific), mjerljiv (Measurable), ostvariv (Achievable), realističan (Realistic) i vremenski uvjetovan (Time limited).
3. *Utvrđivanje različitih opcija* – potreba za državnom regulatornom intervencijom mora se transformirati u konkretne političke opcije – normativne (novi propis/izmjena postojećeg propisa...) ili ne normativne (status quo/samoregulacija/upotreba informacija...).
4. *Utvrđivanje izravnih učinaka* – neophodno je utvrditi adresate mogućih rješenja (tj. na koga se sve rješenje odnosi); razinu učinka (mali, veliki, značajan) te izračunati utvrđene učinke (ako je moguće u novcu). Područja izravnih učinaka su navedena na prethodnoj stranici.
5. *Analiza učinaka* – detaljno se procjenjuju učinci utvrđeni u prethodnoj procjeni. Po potrebi se provodi MSP test i/ili SCM metodologija (više o tome u poglavlju 5.3.).

---

<sup>30</sup> Ministarstvo rada i mirovinskog sustava; „Metodološki postupak procjene učinaka propisa na području zaštite na radu“; Europski twining projekt (2021); str. 4.; <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Uprava%20za%20rad/propisi/metodoloski-postupak-procjene-ucinaka-propisa-znr.pdf> .

6. *Odabir optimalne opcije za rješavanje problema* – cost-benefit analiza. Do odabira rješenja dolazimo usporedbom troškova i koristi predloženih opcija. Korist od donošenja zakona mora biti veća od utvrđenih troškova njegove provedbe.

7. *Praćenje i vrednovanje* – monitoring i evaluacija. Monitoring podrazumijeva praćenje tijekom provedbe propisa odnosno politike. Evaluaciju dijelimo na *ex ante* (prethodnu - tijekom faze formulacije) i *ex post* evaluaciju (naknadnu - na kraju procesa - zbrojna evaluacija).

8. *Savjetovanje/konzultacije s javnošću* – riječ je o pravu na sudjelovanje u procesu odlučivanja. Obuhvaća dvije komponentne: 1. Pravo pristupa informacijama tijela javne vlasti (transparentnost kao cilj javne politike) te 2. Pravo javnosti na sudjelovanje u procesu donošenja odluka tijela javne vlasti (savjetovanje sa zainteresiranom javnošću – "eSavjetovanje" – otvorenost tijela javne vlasti kao cilj javne politike).<sup>31</sup>



Slika 2. Metodološki koraci procjene učinaka propisa u RH-a.

<sup>31</sup> Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. Op. cit, str 2.; Zelenika, B. Op. cit, str. 24-34.

## 5. PROCJENA UČINAKA PROPISA U ZEMLJAMA OECD-A

### 5.1. UVOD I DEFINICIJA

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj usko surađuje s vladama zemalja članica i ne - članica, građanima i međunarodnim institucijama na ekonomskom, socijalnom i ekološkom planu. Provođi istraživanja, razmjenjuje i skuplja iskustva partnera, savjetuje, konzultira i predstavlja najbolje prakse te na taj način pridonosi razvoju unikatne i snažne baze podataka dostupne svima.<sup>32</sup> Stoga njena uloga u razvoju društva i promicanju novih tehnika državnog upravljanja ne može proći neopaženo. Jedan od argumenata je upravo i Regulatory impact assessment zbog čijih se ohrabrujućih rezultata organizacija snažno odlučila sudjelovati u njenoj ekspanziji i implementaciji u svim dijelovima svijeta.

Premisa PUP-a prema OECD-u jest da je ona pristup kojim će se na cjelovit način procijeniti pozitivni i negativni učinci postojećih i novih propisa. Sposobnost vlade da integrira predmetni instrument u vlastiti zakonodavni okvir predstavlja izazov mnogim zemljama no zato output uspješne integracije potencira veću učinkovitost propisa, manje troškove te stabilnost u vremenima izazova i kriza. Procjena učinaka propisa shodno tome postaje važan kamen temeljac nove "politike utemeljene na dokazima".<sup>33</sup>

OECD prezentira PUP kao alat i kao proces odlučivanja. Na tragu prijašnjih opisa instrumenta, kao alat služi procjeni troškova i koristi, otkrivanju boljih rješenja te poželjne djelotvornosti politika. S druge strane kao proces odlučivanja integriran je u sustav donošenja odluka, razvoja javnih politika te konzultacija s javnosti kroz mehanizme ex ante i ex post evaluacije. Ako je instrument kvalitetno integriran, uz ostale modalitete političkog donošenja odluka, može pozitivno utjecati na promicanje koherentne politike i poboljšanje ishoda iste.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Dostupno na <https://www.oecd.org/about/> .

<sup>33</sup> Dostupno na <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> .

<sup>34</sup> OECD (2009); „Analiza učinaka propisa: alat za usklađivanje politike“; Pregledi regulatorne reforme; Pariz; str. 12-13.; [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264067110-en#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#page5) .

## 5.2. ZAKONODAVNI OKVIR I RAZVOJ

OECD nas prvi put upoznaje s PUP-om u dokumentu „Preporuka Vijeća za unaprjeđenje kvalitete državne regulacije“ 1995. godine (dalje u tekstu Preporuka). Preporukama se predlažu mjere koje bi zainteresirane države (članice i ne - članice) trebale integrirati u svoje političke i zakonodavne sustave kako bi potencirale razvoj društva i države. Predmetnom Preporukom iz 1995. OECD, kroz politiku "bolje regulacije" kao integralnog dijela doktrine "dobre uprave" (*engl. Good governance*), predlaže mjere za poboljšanje zakonodavnog okvira i procesa donošenja odluka zemalja članica. Mjere su strukturirane na *checklist* način odnosno postavlja se desetak pitanja o regulatornim odlukama koje bi se mogle primijeniti na pojedinoj ili svim razinama političkog odlučivanja (lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i/ili nadnacionalnoj). Odgovaranjem na pitanja se generiraju novi načini rješavanja problema koji bi trebali biti u skladu s načelima efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti, otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti, zakonitosti, i drugima, a koje promiče doktrina "dobre uprave". Sam spisak pitanja nije dovoljan za bolju regulaciju već on mora biti podržan analizom postojećih propisa, konzultacijama s javnosti, novim načinima informiranja, prikupljanja podataka, itd. Zbog svega navedenog, Preporuka predstavlja temeljni dokument na osnovi kojeg će se donijeti daljnja dokumentacija vezana uz razvoj procjene učinaka propisa.<sup>35</sup>

Svega dvije godine kasnije donosi se novi dokument - „Analiza učinaka propisa: najbolje prakse u zemljama OECD-a“ (1997) kojim se identificiraju novi izazovi, odgovori na njih te predstavljaju najbolje prakse zemalja članica. Od 1997. do 2022. OECD je objavio više od 25 publikacija na temu PUP-a. Istaknuti ću samo neke - „Izgradnja institucionalnog okvira za analizu učinaka propisa - smjernice za donositelje politika“ (2008); „Analiza učinaka propisa - alat za usklađivanje politike“ (2009) te „Perspektive regulatorne politike“ (2021). Uz njih se nalaze dokumenti brojnih radionica, seminara, raznih reformi te dokumenata usmjerenih pojedinim državama (npr. „PUP u Čileu“ (2017)) te „Uspostavljanje procjene učinaka propisa na Mauricijusu (2022)).

---

<sup>35</sup> OECD (1995); „Preporuka Vijeća za unaprjeđenje kvalitete državne regulacije“; OECD/LEGAL/0278; str. 4-7.; <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> .

### **5.3. ZNAČAJKE**

Uzimajući u obzir količinu dokumenata objavljenih od strane OECD-a, jasno možemo naslutiti kako je posvetila veliko značenje širenju regulatorne reforme na zapadne zemlje i zemlje u razvoju.<sup>36</sup> Kao što sam spomenuo na početku rada, 80-ih je samo nekoliko zemalja implementiralo PUP u svoj zakonodavni okvir dok je do 2000-ih to učinilo tadašnjih 50% zemalja članica odnosno 14 od 28.<sup>37</sup> Danas je taj broj puno veći.

#### **NAJBOLJE PRAKSE**

Na temelju analize iz 1997., OECD donosi deset najboljih praksi u području procjene učinaka propisa<sup>38</sup>:

- 1. Maksimalno povećati političku volju u području PUP-a,**
- 2. Oprezno razdijeliti odgovornosti vezane uz provedbu elemenata PUP-a,**
- 3. Osposobiti regulatore,**
- 4. Koristiti dosljednu no fleksibilnu analitičku metodu,**
- 5. Razvijati i implementirati strategije prikupljanja podataka,**
- 6. Osnaživati napore u provedbi PUP-a,**
- 7. Integrirati PUP u proces donošenja odluka od samog početka (ukoliko je moguće),**
- 8. Objaviti rezultate,**
- 9. Ekstenzivno uključiti javnost,**
- 10. Primijeniti PUP na novo i postojeće zakonodavstvo.**

---

<sup>36</sup> Sve publikacije Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj vezane uz procjenu učinaka propisa dostupne su na <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> . Op. cit.

<sup>37</sup> OECD (2009). Op. cit, str 15.

<sup>38</sup> OECD (1997); „Analiza učinaka propisa: najbolje prakse u zemljama OECD-a“; str. 7-8.; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf> .

Zemlje primjenjuju regulatorne instrumente na različite načine, ovisno o svojim potrebama. Tako primjerice Austrija primjenjuje fiskalnu analizu usmjerenu na proračunske troškove vladine administracije, Kanada za socijalno - ekonomske učinke propisa, Australija za mjere koji se tiču poduzetništva, Finska analize učinaka propisa koji uvjetuju proračun, ekonomiju, okoliš, socijalna pitanja, regionalna pitanja, pitanja pravičnosti, itd. Belgija provodi procjenu rizika u područjima zdravstva, sigurnosti i ekologije. Meksiko provodi 3 vrste procjene učinaka propisa: periodični PUP, uobičajeni PUP te PUP s velikim utjecajem. Institucije Europske Unije procjenu učinaka cjelokupnog zakonodavstva, itd.<sup>39</sup> Riječ je o različitim instrumentima regulatorne politike i možemo uvidjeti kako neke zemlje i institucije provode analize za regulatorne i ne - regulatorne aktivnosti. PUP predstavlja samo jedan od mnogih instrumenata u uporabi što znači da OECD i EU daju velik prostor manevrima kako ostvariti ciljeve javnih politika i pri tome stvoriti snažne i kvalitetne propise.

### **PRISTUP "DVA KORAKA"**

Zemlje OECD-a primjenjuju PUP u različitim opsezima, ovisno o ljudskim i tehničkim kapacitetima. Neke ga provode u punom opsegu dok neke za odabrane politike. Pristup "dva koraka" uključuje preliminarnu procjenu učinaka propisa gdje se prema određenim kriterijima i rezultatima ocjenjuje koji bi propis išao na daljnju detaljniju procjenu učinaka propisa (primjerice Republika Hrvatska primjenjuje navedeni pristup – imamo prethodnu procjenu i nakon nje procjenu učinaka propisa - više o tome u poglavlju 6.3.). Takav filter (preliminarne procjene) bi u zemljama OECD-a bio primijenjen u većini prijedloga propisa dok bi s druge strane potpuna procjena učinaka propisa bila primijenjena samo za određene prijedloge propisa - prema unaprijed definiranim kriterijima i pragovima (primjerice u Koreji se potpuni PUP provodi za propise koji ostvaruju troškove veće od 10 milijardi wona, u SAD-u za troškove veće od 100 milijuna dolara ili za propise koji ostvaruju učinke na osjetljivim područjima poput zapošljavanja, otvorenosti tržišta, utjecaja na okoliš, itd.).<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ibid, str. 21-28.; OECD (2008); „Izgradnja okvira za provođenje procjene učinaka propisa: smjernice za donositelje politika“; Sektor za regulatornu politiku; Uprava za javno upravljanje i teritorijalni razvoj; str. 18.; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf> .

<sup>40</sup> Ibid, str. 19.

## **PREDUVJETI ZA UVOĐENJE**

OECD je u dokumentu „Izgradnja okvira za provođenje procjene učinaka propisa: smjernice za donositelje politika“ (2008) propisao nekoliko preduvjeta uvođenja i implementacije instrumenta procjene učinaka propisa. Preduvjeti se odnose na političku volju uvođenja instrumenta, razvijanje timova specijaliziranih za PUP unutar vladinih i upravnih institucija te naposljetku mogućnost uvođenja PUP-a u najraniju fazu procesa donošenja politika.

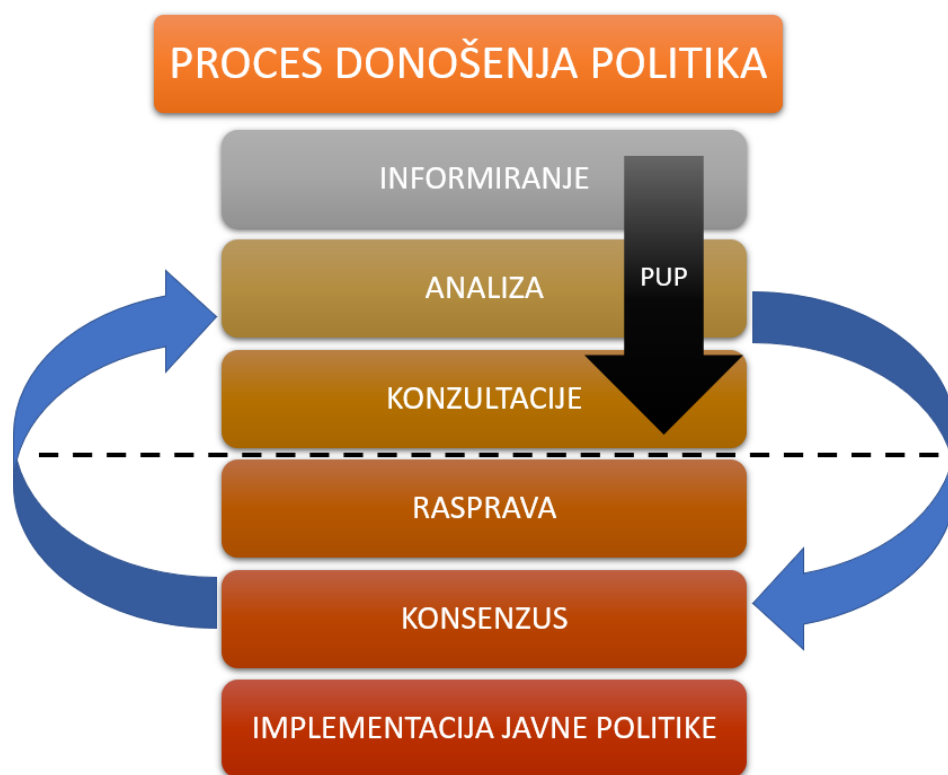
*Preduvjet političke volje* predmnijeva podršku najviše političke razine i podršku različitih tijela i institucija uključenih u zakonodavni proces kako bi se prihvatio instrument kojim se može utjecati na promjenu političke kulture. Glavni dionici bi trebali biti savjetodavna tijela koja pružaju podršku predsjedniku države i/ili vlade (npr. Ured predsjednika Vlade), centralna ministarstva poput Ministarstva pravosuđa, financija i gospodarstva, njihova tijela zadužena za zakonodavstvo te sam zakonodavac odnosno parlament. Uz njih je potrebna i podrška javnosti te akademika, stručnih eksperata, poduzetnika i drugih. Korištenje instrumenta može biti propisano zakonom, uredbom, smjernicama predsjednika vlade, naredbama, itd. U Republici Hrvatskoj i većini zemalja članica Organizacije za ekonomsku suradnju je ono propisano zakonom dok je primjerice u SAD-u propisano predsjedničkom naredbom, u Austriji i Francuskoj uredbama ili smjernicama predsjednika vlade te u Japanu, Kanadi, Finskoj, Njemačkoj i još nekim zemljama direktivama ili odlukama kabineta vlade, rezolucijama vlade te direktivama javnih politika.

Provedba instrumenta uvelike ovisi o postojanju *timova za procjenu učinaka propisa* u upravi neke zemlje te njegovoj strukturi i snazi. Osnovne zadaće tima bi bile integrirati instrument u proces donošenja politika te procijeniti kapacitete vladinih tijela i agencija za njegovu provedbu. Svako ministarstvo i regulatorna agencija bi osnovali vlastite timove za PUP no postojala bi potreba za temeljnim timom na vladinoj razini koje bi djelovalo kao koordinacijsko tijelo za usklađivanje procesa provedbe PUP-a na nižim razinama. Timove bi činili eksperti različitih pozadina – ekonomisti, pravnici, političari, konzultanti, itd. Članice OECD-a imaju različite institucionalne modele za provedbu PUP-a. Kako bi osigurao uniformu primjenu instrumenta, OECD je razvio dva osnovna institucionalna modela u kojima će se na različite načine osiguravati koherentnost PUP-a. U prvom centraliziranom modelu, koordinaciju osigurava nadzorno tijelo smješteno u centru vlade. Njegove ovlasti su podržane od strane Ureda predsjednika vlade ili financijske institucije poput primjerice Ministarstva financija.



U drugom decentraliziranom modelu, koordinacija se osigurava suradnjom regulatornih tijela (npr. agencija) i resornih ministarstava. Odgovornosti su podijeljene između njih te postoji mogućnost uključivanja šireg kruga aktera (primjerice konzultantskih tvrtki) putem kojih bi se dogovorio konsenzus ili kompromis ukoliko oko očekivanih rezultata neke javne politike postoje oprečna mišljenja.

*Pravovremenom primjenom PUP-a* se mogu osigurati kvalitetne alternative nasuprot primjerice zakašnjele primjene koja bi isključivo poslužila kao politički alat za opravdanje određene politike ili propisa. Analiza troškova i koristi u pravom trenutku može osigurati kvalitetne informacije ključne za uspješno ostvarivanje ciljeva javne politike. Slijedom navedenog, važno je integrirati instrument u što raniju fazu procesa donošenja politika kako bi se osigurala njegova učinkovitost.<sup>41</sup>



Slika 3. Integracija procjene učinaka propisa u faze procesa donošenja politika u zemljama OECD-a.

<sup>41</sup> Ibid, str. 31-37.

## **METODE**

Prilikom primjene PUP-a ne postoji jedinstvena metodologija koji bi bila toliko modularna da se može prilagoditi raznim sustavima država koje ga primjenjuju. Već smo se ranije upoznali s analizom troškova i koristi koja predstavlja jednu od najpouzdanijih metoda procjene učinaka propisa. No ona nije jedina. Uz nju se kriju i metode komparacije pozitivnih i negativnih učinaka, kvalitativne i kvantitativne metode, procjena izravnih i ne izravnih učinaka, analiza prema više kriterija, potpuna i djelomična analiza ravnoteže, i druge. Odabrana metoda mora odgovarati cilju procjene učinaka propisa te administrativnom i tehničkom kapacitetu za njegovu provedbu.

Bez obzira na odabranu metodu procjene učinaka propisa, ona treba biti jednostavna i fleksibilna kako bi ju donositelji politika mogli učinkovito upotrijebiti. Dosljedno upravljanje podacima predstavlja temelj ispravnog i djelotvornog prikupljanja, obrade i dijeljenja podataka u sklopu procjene učinaka propisa. Tako prikupljeni podaci mogu poboljšati dizajn, implementaciju, praćenje i evaluaciju učinaka propisa odnosno javnih politika.<sup>42</sup>

## **MSP TEST**

MSP (*engl. SME - small and medium-sized enterprises*) čini najčešći oblik poslovanja u zemljama OECD-a. Riječ je o subjektima malog i srednjeg poduzetništva (MSP-a) koji čine 99% poduzeća.

OECD u svojoj Preporuci iz 2012. priznaje s jedne strane, kako MSP-ovi imaju velik učinak na gospodarstvo i društveno blagostanje, te s druge strane kako se isti ne snalaze u krutim zakonodavnim okvirima s propisima koji ih birokratski i financijski sputavaju. Stoga je pri donošenju novih propisa potreban senzibilitet vlasti kako istima ne bi dodatno otežali poslovanje te na taj način spriječili povećanje BDP-a neke zemlje.

---

<sup>42</sup> OECD (2020); „Procjena učinaka propisa“; OECD-ova načela najboljih praksi regulatorne politike; OECD publikacija; Pariz; str. 21-24.; [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment\\_7a9638cb-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en#page4).

2020. godine OECD provodi test odnosno komparativno istraživanje kojim se pokušalo identificirati načine na koje države članice procjenjuju učinke vlastitih propisa na mala i srednja poduzeća. Nije otkrivena homogena primjena MSP testova (*SME tests*), već su države članice na individualne načine provodile procjenu shodno postojećim instrumentima i kapacitetima. Uzimajući to u obzir, OECD je uspio razabrati 4 osnovna elementa zajednička većini država članica koje su provodile procjenu učinaka propisa na mala i srednja poduzeća. Ti elementi su kasnije identificirani kao parametri MSP testa. Elementi su slijedeći:

1. *Identifikacija zahvaćenih skupina* – Jesu li konkretnim propisom pogođeni MSP-ovi, te ako jesu, mogu li se kategorizirati po relevantnim faktorima (npr. MSP-ovi po sektoru, veličini, geografskoj lokaciji).

2. *Konzultacije s relevantnim dionicima* – Uključivanje MSP-ova različitih pozadina kako bi se mogli utvrditi učinci pojedinog propisa na heteronomna poduzeća (ovisno o poduzeću, isti propis može ostvariti pozitivne i negativne učinke).

3. *Identifikacija i procjena učinaka propisa na mala i srednja poduzeća* – Procjena troškova i koristi, socijalnih, ekonomskih i drugih učinaka propisa na MSP-ove (tržišni, inovacijski, financijski učinci, itd.).

4. *Identifikacija alternativnih rješenja* – Kada je nužno, treba predložiti alternativna regulatorna i ne - regulatorna rješenja zbog zaštite MSP-ova (uključujući djelomični ili apsolutni izuzetak od primjene propisa).

Europska komisija, Italija i Švedska u svojim procjenama učinaka propisa prate predloženi redoslijed OECD-a, dok Ujedinjeno Kraljevstvo primjenjuje alternativnu verziju MSP testa prvotno polazeći od procjene može li se poduzeće izuzeti od primjene propisa i zašto (prvotni korak u UK-u jest ustvari posljednji korak prema predloženom redoslijedu OECD-a). Nizozemska i Slovenija koriste interaktivniji model MSP testa gdje naglasak stavljaju na uključivanje poduzetničkog i javnog mišljenja za konkretne propise.<sup>43</sup>

---

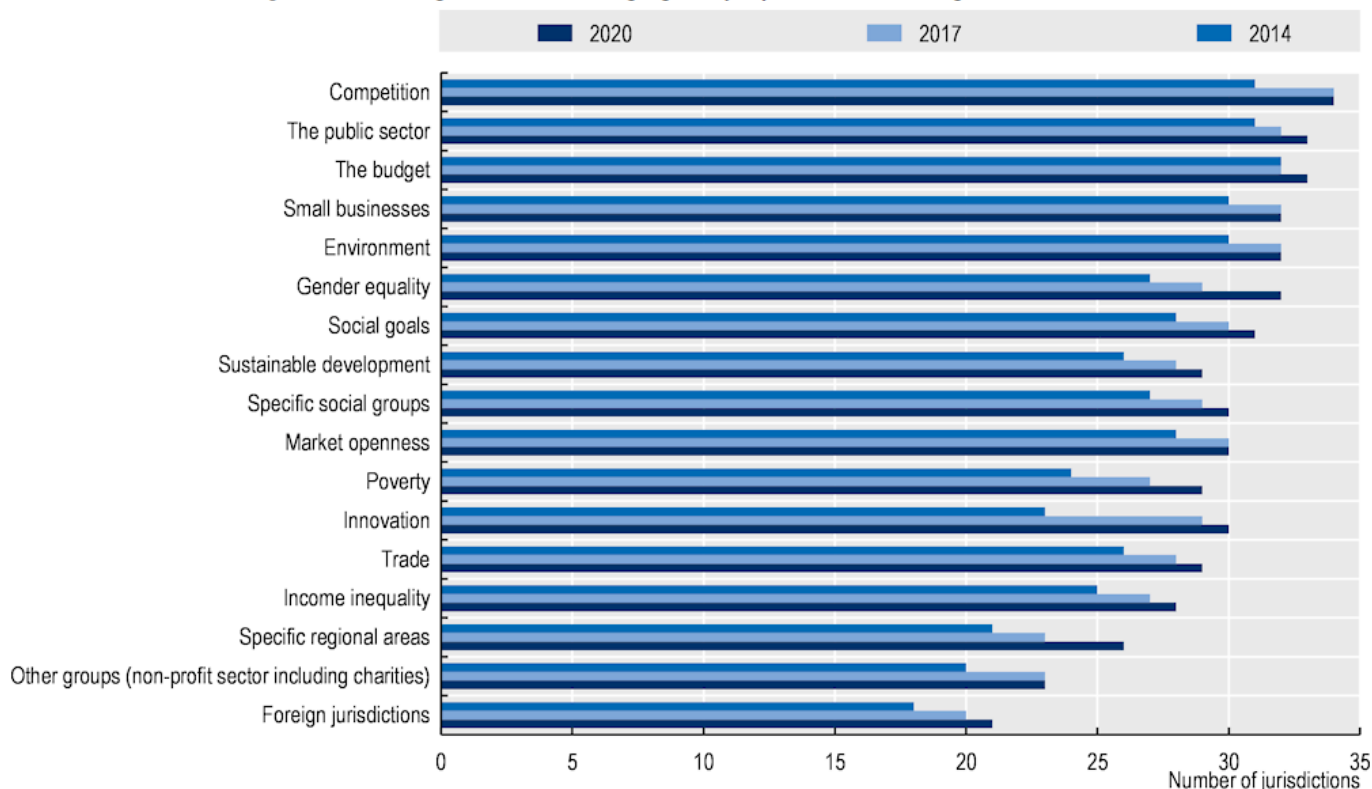
<sup>43</sup> OECD (2021); „Perspektive regulatorne politike“, OECD publikacija; Pariz; str. 78-79.; [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021\\_38b0fdb1-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en) .

## RASPON PROCJENA

Raspon procjene učinaka propisa u zemljama članicama OECD-a kontinuirano raste. Osim ekonomskih aspekata procjene učinaka (na tržišno natjecanje, proračun, javnu upravu) procjenjuju se i socijalni te ekološki aspekti učinaka prijedloga propisa. Oni uz MSP test čine najzastupljenije procjene učinaka propisa i predstavljaju samu osnovu. S druge strane, najmanje zastupljene procjene su u pogledu učinaka propisa na strane jurisdikcije, civilno društvo (udruge) te regionalna područja. U zlatnoj sredini se nalaze procjene učinaka na socijalne ciljeve, održivi razvoj, otvorenost tržišta te spolnu jednakost. Primjerice, u Portugalu postoji obveza procjene učinaka propisa na spolnu jednakost, ljude s invaliditetom te siromašnije članove društva.

Države članice OECD-a pridaju univerzalnu pozornost tržišnom natjecanju smatrajući ju ključnom za postizanje ekonomije atraktivne ulagačima i inovatorima. Upravo se stoga tržišno natjecanje pozicionira na prvo mjesto kod procjene učinaka propisa.

Figure 2.15. OECD regulators are assessing regulatory impacts on an increasing number of factors



Graf 1. Raspon aspekata procjene učinaka propisa zemalja OECD-a u razdoblju od 2014 – 2020.

Graf 1. nam pokazuje rast područja na kojima se provodi procjena učinaka propisa u odnosu na broj država članica koje ga primjenjuju i to u razdoblju od 6 godina. 2014. godine je procjenu učinaka propisa na tržišno natjecanje provodila 31 država članica dok ih 2020-e to čini 33 od 34. Najveći uzlet se dogodio na područjima spolne jednakosti i regionalnih područja gdje se broj država od 2014 – 2020. povećao za 5. U 2020-oj svega 21 od 34 država članica procjenjuje učinke propisa na strane jurisdikcije što je pokazatelj smanjenih resursa i kapaciteta država za njenu procjenu. Graf nam jasno pokazuje snagu utjecaja Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj na globalnoj sceni, u područjima regulatorne politike i procjene učinaka propisa, s obzirom da dolazi do prelijevanja dobrih praksi iz država članica u države ne - članice.<sup>44</sup>

## **VRIJEME KRIZE**

Pandemija COVIDA-19 je bila primjerom kako se procjenom učinaka propisa ne mogu procijeniti niti predvidjeti eksterni učinci propisa. Takvi učinci u izazovnim trenucima mogu eskalirati i prouzročiti neželjene efekte koji iziskuju dodatne napore i troškove njihova saniranja. S time u vezi, gotovo polovica zemalja članica OECD-a ima iznimke od provođenja PUP-a na propise koji se donose kao odgovor na postojeće izazove i krize. Predmetni mehanizam postoji i prije pandemije COVID-a 19, no zemlje poput Čilea, Portugala i Danske su ga uvele tek uslijed njegove pojave.

Pojedine države su stoga promijenile dijelove svojih regulatornih politika i uporabe PUP-a. Primjerice, neke su države izmijenile postupke (Belgija, UK, Slovenija), dok su neke promijenile institucije provođenja PUP-a (Australija, Češka Republika). Propisi vezani uz COVID nisu prolazili ex ante procjenu učinaka u Sloveniji, no propisana je obveza provedbe procjene u razdoblju od dvije godine. Australija je osnovala Savjetodavni odbor Nacionalne komisije za COVID-19 kako bi pružila pravovremene i direktne savjete (iz poslovne perspektive) kojim bi podržala vladine planove za ekonomski oporavak.

S obzirom na mogućnosti iskorištavanja postojeće iznimke, OECD navodi točke opreza. Prvotno, ovo se ne bi smjelo promatrati kao prilika za izbjegavanjem provedbe PUP-a. Mora biti riječ o *vis maior* tj. o događaju koji je istinski nepredvidiv da bi se taj alat mogao primijeniti. Drugo, postoji potencijalna mogućnost provedbe PUP-a barem djelomično, na temelju kvalitativnih ili

---

<sup>44</sup> Ibid, str. 79-80.

kvantitativnih podataka (primjerice analiza troškova i koristi ili samo provedba MSP-e testa). Nadalje, postoji mogućnost izuzimanja prijedloga propisa iz pravila "jedan za jedan" u vrijeme krize.<sup>45</sup> Predviđenim ograničenjima se donekle smanjuje prostor trikovima zemalja za ne provođenje PUP-a. Neke zemlje (poput Slovenije) su otišle korak dalje i uvele obvezu provođenja ex post (naknadne) procjene učinaka propisa, nakon njegove implementacije. U 2020-oj je taj primjer slijedilo 8 od 34 država članica. 18 ih taj primjer nije slijedilo, dok njih 8 ima obvezu provođenja PUP-a u svim okolnostima.<sup>46</sup> Ovime se dokazuje koliko je procjena učinaka propisa zahtjevan instrument koji uvjetuje velike napore za provedbu. Njime društvo i država ostvaruju velike pogodnosti no na sposobnosti vlade počiva rješavanje svih nedaća koje se mogu pojaviti prilikom provedbe samog postupka. Pogledajmo stoga njegove benefite i izazove.

## **BENEFITI, PROBLEMI I IZAZOVI**

Jasno je kako pozitivni učinci primjene PUP-a ostvaruju značajne rezultate u zemljama koje ga primjenjuju. U širem smislu on povećava kvalitetu informacija i donošenja odluka, pridonosi ostvarenju načela dobre uprave (efikasnost, efektivnost, transparentnost, odgovornost), osnažuje regulacijsku politiku učinkovitim propisima, širi krug aktera uključenih u proces stvaranja politika, involvira civilno društvo, eksperte i građane, procjenjuje ekonomičnost politika, reducira troškove, smanjuje zagušljive propise, revidira učinkovitost postojećeg zakonodavstva, procjenjuje buduće izazove i troškove, stvara mjesta izmjenama propisa, pridonosi razvoju politika utemeljenih na dokazima, pridonosi razvoju dugoročno isplativih politika, jača zakonodavni okvir, čini političke aktere ovisnima o rezultatima na temelju kojih preuzimaju odgovornost, zida temelje jakog i kompetitivnog tržišta, pospješuje ekonomiju i razvija gospodarstvo, itd. U užem smislu PUP prezentira uspješnost vladinih politika, komparira regulatorne prioritete, smanjuje troškove vladinih aktivnosti, integrira različite interese u zajedničku javnu politiku, povezuje politiku s tržištem, razotkriva ostvarivanje privatnih interesa nad javnim, kritički ocjenjuje alternativna rješenja za ostvarivanje ciljeva javnih politika, reducira rizike povezane s izazovima, krizama i neuspješnim javnim politikama, promovira načela ispravnog donošenja odluka, itd.

---

<sup>45</sup> Pravilo "jedan za jedan" zahtijeva da se prilikom donošenja propisa koji iziskuje određeno administrativno opterećenje istovremeno ukine jedan propis s administrativnim opterećenjem.

<sup>46</sup> OECD (2021). Op. cit, str. 81-83.

S druge strane se, prilikom implementacije, kontinuirano mora obraćati pažnja na izazove koji lako mogu smanjiti učinkovitost i opravdanost uporabe instrumenta procjene učinaka propisa. Neki od važniji izazova su osiguranje institucionalne podrške u provedbi PUP-a, rizik od prerastanja instrumenta u birokratski proces umjesto korisnog alata za analizu, privlačenje sudjelovanja javnosti u proces donošenja politika, kreiranje odgovarajućih kriterija procjene, odabir ispravne metode, itd.

Izazovi primjene PUP-a mogu neizravno iznjedriti različite probleme za čije je sprečavanje i uklanjanje potrebna velika ambicija i volja uključenih institucija. Neki od problema su tehnički problemi, nedostatna kontinuirana izobrazba regulatora i službenika koji primjenjuju procjenu učinaka propisa, nekvalitetni, neispravni i pogrešno odabrani podaci, ravnodušnost javne uprave u sudjelovanju, neinformiranje i nezainteresiranost civilnog društva o prilici sudjelovanja u procesima donošenja politika, kruti propisi, oporba koja pruža otpor, namješteni rezultati analize troškova i koristi, nepravodobna i neispravna primjena instrumenta, itd.

Jedan od važnijih problema je upravo i analitički opseg procjene učinaka propisa. Naime, PUP bi se trebao koristiti za procjenu mikroekonomskih učinaka politika i propisa jer trenutno postoje ograničenja njegove primjene na makroekonomskoj razini. Instrument stoga nije primjeren za procjenu nacionalnog ekonomskog rasta, inovativnosti, postotka zaposlenosti na široj razini od lokalne, kumulaciju rashoda na nacionalnoj razini, postotka siromaštva, procjenu položaja gospodarstva na tržišnoj ljestvici kompetitivnosti, itd. Za takve procjene postoje odgovarajući makroekonomski alati.

Primjerice, u Australiji se instrumentom procjene učinaka propisa opravdao zakon na temelju njegovih pozitivnih efekata na BDP i povećanje postotka zapošljavanja no zanemareni su troškovi provedbe takvog propisa, njegovi učinci te korisnost propisa u odnosu na druge adresate. PUP u takvim okvirima nije ispravan instrument te bi se trebali primijeniti ekonomski sofisticiraniji alati poput okvira opće ravnoteže, i drugi.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> OECD (2008). Op. cit, str. 24-26.; OECD (2009). Op. cit, str. 162.; OECD (2021). Op. cit, str. 72.

## 6. PROCJENA UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U ovome poglavlju ću ukratko opisati i komparirati instrument procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj i Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj kako bismo lakše shvatili razlog i ulogu njegove implementacije (pod pokroviteljstvom OECD-a i EU-a) u hrvatsko zakonodavstvo.

### 6.1. UVOD I DEFINICIJA

Republika Hrvatska je usvajajući *acquis communautaire* Europske unije ujedno usvojila i nove elemente regulatorne politike. Jedan od novih elemenata je upravo i instrument procjene učinaka propisa čiji su daljnji razvoj potaknule međunarodne svjetske organizacije koje usko surađuju s Unijom (WB, OECD, MMF). Republika Hrvatska je iskoristila poticaj navedenih institucija za njegovom implementacijom u zakonodavni postupak kako bi podigla razinu kvalitete vlastitog zakonodavstva.

Tim zamahom, zakonodavni okvir nadograđen 2017. definira postupak procjene učinaka propisa kao „postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.“<sup>48</sup>

Time ona predstavlja platformu za donošenje informiranih odluka i podizanje ukupne kvalitete zakonodavnog sustava, a sve kako bi se hrvatsku učinilo konkurentnijom na tržištu i atraktivnijom za nove inovacije i ulaganja.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.

<sup>49</sup> Preuzeto s <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/215> . Op. cit.



## 6.2. ZAKONODAVNI OKVIR I RAZVOJ

Pred hrvatskim zakonodavnim sustavom se početkom 2000-ih pojavilo pitanje integracije predmetnog instrumenta i osiguranja njegove implementacije. Tom prilikom su kroz 4 stadija razvoja doneseni razni propisi. 2012. je donesen cjeloviti zakonodavni okvir za procjenu učinaka propisa koji je zatim 2017. nadograđen. On je i danas aktualan.

U *prvom stadiju* (2005 - 2009.), tek su se stvarale pretpostavke za razvoj primjene instrumenta. Nadležnost za njegovu provedbu je bila u rukama državnih tijela zaduženih za financije, zaštitu okoliša, gospodarstvo i socijalnu skrb. Instrument nije polučio pozitivne rezultate i postojali su mnogi problemi. U *drugom stadiju* (2009 - 2012.) instrument se institucionalizira u okviru Ureda za zakonodavstvo Vlade RH-a. Pretpostavke za provedbu, u okviru "bolje regulacije", se ispunjavaju uz pomoć Europske unije putem IPA 2007 Twinning projekta pod nazivom „Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj.“ Pretpostavke su zakonodavni okvir, jačanje kapaciteta državnih tijela, uključivanje poduzeća i javnosti u PUP, itd. U *trećem stadiju* (2012 - 2017.) se postavlja prvi konkretni zakonodavni okvir koji uključuje mnoge propise. Među njima su „Zakon o procjeni učinaka propisa“ (NN 11/12), „Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa“ (NN 66/12), „Strategija PUP-a“ i „Akcijski plan PUP-a za razdoblje od 2013. do 2015.g.“ (NN 146/12), „Smjernice za državne službenike i službenike Ureda za zakonodavstvo“, „Zakon o proračunu“ (NN 87/08 i 136/12) te naposljetku „Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka“ (NN 73/08). Poboľjšani su rezultati provedbe instrumenta no i dalje postoje nedostaci koji su se kasnije pokušali sanirati nadogradnjom zakonodavnog okvira. *Četvrti stadij* (2017 - danas) upravo predstavlja razdoblje novog pravnog okvira sastavljenog od desetak propisa. Riječ je o zakonima, uredbama, poslovnicima, strategijama, odlukama i smjernicama (vidi tablicu 1.).<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Zelenika, B. Op. cit, str. 3-6.; također preuzeto s <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/zakonodavni-okvir-procjene-ucinaka-propisa/223> .

ZAKON O PROCJENI UČINKA PROPISA (NN 44/17)
ZAKON O PRORAČUNU (NN 87/08, 109/07, 136/12, 15/15)
ZAKON O POTICANJU RAZVOJA MALOG GOSPODARSTVA (NN 29/02, 63/07, 53/12, 56/13, 121/16)
UREDBA O PROVEDBI POSTUPKA PROCJENE UČINKA PROPISA (NN 52/17)
UREDBA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO (NN 17/12)
UREDBA O PROVEDBI POSTUPKA PROCJENE UČINKA PROPISA NA MALO GOSPODARSTVO (NN 43/17)
POSLOVNIK VLADE REPUBLIKE HRVATSKE (NN 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19)
POSLOVNIK HRVATSKOG SABORA (NN 81/19, 113/19, 69/17, 29/18, 53/20)
ODLUKA O OBRASCU STANDARDNE METODOLOGIJE ZA PROCJENU FISKALNOG UČINKA (NN 73/08)
ODLUKA O POSTUPKU DAVANJA ISKAZA O PROCJENI FISKALNOG UČINKA (NN 122/05)
STRATEGIJA PROCJENE UČINKA PROPISA ZA RAZDOLJE OD 2018. DO 2023.g. (NN 29/17)
SMJERNICE ZA PROCJENU UČINKA PROPISA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO VLADE RH-a

Tablica 1. Aktualni zakonodavni okvir procjene učinaka propisa u RH-a.

Zakonodavni okvir upotpunjuje takozvani strateški okvir sastavljen od akata planiranja procjene učinaka propisa – strategija i akcijskih planova. Strategijom se dugoročno kanalizira razvoj sustava procjene učinaka propisa putem misije, vizije i strateških ciljeva (donosi ga Vlada na razdoblje od 5 godina). S druge strane, akcijski plan predstavlja provedbeni akt same strategije (donosi ga vladin Ured za zakonodavstvo te traje koliko i strategija, a po potrebi i kraće). Njime se filtriraju prioriteta u razvoju sustava PUP-a, provedbene mjere, izvršitelji, rokovi i drugo. Krajem prosinca 2017. donesena je i danas aktualna „Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023.“ koja je postavila stratešku osnovicu razvoja PUP-a u navedenom periodu.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.; Vlada Republike Hrvatske; „Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023.“ (2017); <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//180116%20UZ%20GT%20SPUP%202018-2023%20FINAL%202.0.pdf> ; Strateški okvir dostupan na <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/strateski-okvir-procjene-ucinaka-propisa/225> .

## 6.3. ZNAČAJKE

### PRIMJENA ZAKONA

Fundamentalnu legalnu osnovu za provođenje postupka PUP-a čini „Zakon o procjeni učinaka propisa“ (dalje u tekstu Zakon) koji propisuje obveznu primjenu Zakona na „postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga propisa koje Vlada predlaže Hrvatskom Saboru te druge postupke u vezi s izradom i praćenjem provedbe propisa, osim za procjenu fiskalnog učinka propisa na državni proračun, koja se izrađuje prema posebnim propisima.“ – članak 5. Zakona. Istovremeno, u članku 18. zakonodavac propisuje „iznimne provedbe postupka PUP-a na zakone, provedbene propise i akte planiranja koji su na snazi; provedbene propise i akte planiranja koji su u izradi te na prijedloge propisa i odluke Europske unije u čijem donošenju sudjeluje RH-a putem svojih predstavnika, a na temelju zaključka Hrvatskog Sabora.“ Zakonom se osim primjene, propisuje i nadležnost, plan zakonodavnih aktivnosti, postupak provedbe procjene učinaka propisa te način uključivanja javnosti u isti.

### NADLEŽNOST

Nadležnost za provođenje postupka je u rukama vladinog Ureda za zakonodavstvo, stručnog nositelja i nadležnog tijela. „Ured za zakonodavstvo ima nadležnost u koordiniranju provedbe prethodne procjene i procjene učinaka propisa (pristup "dva koraka"), izradi Plana zakonodavnih aktivnosti te stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika u području izrade propisa te procjene njihova učinka. Stručni nositelj je tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrtu prijedloga zakona. Ono je nadležno za provedbu prethodne procjene, izradu Prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti te osiguravanje administrativnih kapaciteta za provedbu PUP-a. Državno tijelo je tijelo državne uprave, drugo državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima koja sudjeluje u postupku PUP-a razmatranjem i davanjem mišljenja na analizu izravnih učinaka iz svog djelokruga, a posebno za područja zaštite ljudskih prava, tržišnog natjecanja, socijalne skrbi, tržišta rada, zdravstvenog sustava, zaštite okoliša te gospodarskih učinaka (primjena SCM metodologije i MSP testa).“<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.

## **PLAN ZAKONODAVNIH AKTIVNOSTI**

Ured za zakonodavstvo izrađuje Plan zakonodavnih aktivnosti na temelju Prijedloga planova zakonodavnih aktivnosti stručnih nositelja. Plan sadrži sve nacрте prijedloga propisa za koje je potrebno provesti postupak procjene učinaka propisa, a donosi ga Vlada na prijedlog Ureda u zadnjem tromjesečju tekuće kalendarske godine za slijedeću kalendarsku godinu. Donošenje Plana na godišnjoj bazi pridonosi jačanju pokušaja predviđanja budućih zakonskih izmjena te učvršćivanju zakonodavstva sprečavanjem donošenja slabih i nepotpunih propisa. Upravo stoga i jest razvijen instrument procjene učinaka propisa, kako bi se osiguralo jako i stabilno novo zakonodavstvo, a postojeće revidiralo.<sup>53</sup>

## **POSTUPAK PROCJENE UČINAKA PROPISA**

Nastavno na poglavlja 4. i 5.3., shvatili smo kako je Republika Hrvatska od OECD-a preuzela pristup "dva koraka" gdje procjenu učinaka dijeli na dva odvojena postupka. Prvotno se provodi prethodna procjena (ex ante procjena učinaka propisa), zatim ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka, sama procjena učinaka propisa kao drugi postupak.

*PRETHODNA PROCJENA* – Stručni nositelj u prvom postupku (koraku) provodi sedam osnovnih zadaća. Redom su to analiza postojećeg stanja u području koje se namjerava revitalizirati nacrtom prijedloga zakona, utvrđivanje namjeravanih i mogućih promjena u predmetnom području (uz predviđanje vremenskog okvira za ostvarivanje istih), identificiranje adresata na koje se nacrt prijedloga zakona odnosi, razmatranje rješenja kojim se žele postići definirani ciljevi, utvrđivanje izravnih učinaka (na tržište, ljudska prava, okoliš...) te naposljetku utvrđivanje potrebe za provođenjem MSP testa i SCM metodologije.

Ukoliko obratimo pažnju, uvidjeti ćemo da je riječ o metodološkim koracima iz poglavlja 4. Uz te korake, nositelj provodi i postupovne radnje međuresornih konzultacija i savjetovanja (s nadležnim tijelima, javnosti i drugim zainteresiranim dionicima).

---

<sup>53</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.; Zelenika, B. Op. cit, str. 11.

*PROCJENA UČINAKA PROPISA* – Stručni nositelj na temelju obveza iz Plana zakonodavnih aktivnosti i rezultata prethodne procjene započinje drugi korak odnosno sam postupak procjene učinaka propisa. Njegovim završetkom se donosi Iskaz o procjeni učinaka propisa i nacrt prijedloga zakona. Zadaće nositelja su detaljno detektiranje promjena koje se žele postići nacrtom prijedloga zakona, detaljno analiziranje izravnih učinaka utvrđenih prethodnom procjenom, po potrebi iscrpna analiza izravnih učinaka alternativnih normativnih i ne – normativnih rješenja, odabir optimalnog rješenja za postizanje željenih promjena, po potrebi provođenje MSP testa i/ili mjerenje SCM metodologijom te naposljetku utvrđivanje vremenskog okvira i elementarnih kriterija za vrednovanje nacrt prijedloga propisa. Osim navedenog, stručni nositelj provodi i savjetovanje o Iskazu i nacrtu prijedloga zakona u minimalnom trajanju od 30 dana, javno izlaže materiju (putem tribina, okruglog stola, i sličnog), dostavlja obrazac Iskaza na mišljenje nadležnim tijelima i Uredu za zakonodavstvo, po provođenju MSP testa i/ili SCM metodologije provodi postupak usuglašavanja o rezultatima istih, nakon dovršetka postupka PUP-a dostavlja Iskaz na suglasnost Uredu, a nacrt prijedloga zakona nadležnim tijelima, Uredu i drugim tijelima sukladno Poslovniku Vlade RH-a.

Uz nacrt prijedloga zakona, stručni nositelj Vladi prilaže Iskaz. Isto čini Vlada uz prijedlog zakona koji predlaže Hrvatskom Saboru na donošenje.

*NAKNADNA PROCJENA UČINAKA PROPISA* – Nakon proteka vremena implementacije zakona ili drugih propisa, provodi se naknadna evaluacija tj. ex post procjena učinaka propisa. Njime se ocjenjuje provedba i primjena zakona te ostvareni učinci (prema unaprijed utvrđenim kriterijima).

Zakonodavac člankom 17. Zakona predviđa okolnosti za izuzeće primjene PUP-a na nacrt prijedloga propisa. To su zakoni koji se donose zbog zaštite interesa RH-a, žurnog uklanjanja opasnosti zbog nastanka moguće štete te zaštite osobitog gospodarskog ili socijalnog interesa. Razlozi za izuzeće moraju biti detaljno pojašnjeni. Stručni nositelj tada ima obvezu provesti PUP u roku od dvije godine od dana stupanja zakona na snagu. Podsjetimo se kako je ovaj mehanizam podržan od strane OECD-a no uz obvezu ispunjavanja uvjeta kojima se sprječava njegova eksploatacija (poglavlje 5.3. – vrijeme krize). Naknadna procjena je u hrvatskom

zakonodavstvu utvrđena u „Zakonu o tržištu plina“, „Zakonu o porezu na dohodak“, „Zakonu o trošarinama“, „Zakonu o lokalnim porezima“ i nekolicini drugih zakona.<sup>54</sup>

Stručni nositelj prilikom naknadne procjene analizira postignute rezultate primjene zakona, izravne učinke nastale primjenom zakona, provodi savjetovanje (u min. trajanju od 30 dana) uz javno predstavljanje materije te na koncu daje sugestiju o daljnjem postupanju – treba li propis nastaviti provoditi, ukinuti ga ili nadograditi (izmijeniti/dopuniti).

Postaje jasno kako naknadna procjena nije osnovna sastavnica instrumenta procjene učinaka propisa te da predstavlja iznimku kada procjena nije moguća u redovitim okolnostima. Pojednostavljeni prikaz instrumenta pogledajte na slici 4.



Slika 4. Redosljed postupka procjene učinaka propisa.

<sup>54</sup> Popis svih zakona u kojima je utvrđena procjena učinaka propisa, dostupan je na <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/postupak-procjene-ucinaka-propisa/naknadna-procjena-ucinaka-propisa/421> .

Spajajući postupak procjene učinaka propisa s metodološkim koracima iz poglavlja 4. dobivamo slijedeću tablicu:

METODOLOŠKI KORACI	PROCJENA UČINAKA PROPISA		
	PRETHODNA PROCJENA	PROCJENA UČINAKA PROPISA	NAKNADNA PROCJENA UČINAKA PROPISA
	Obrazac prethodne procjene	Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa	Obrazac naknadne procjene učinaka propisa
Utvrđivanje problema	Analiza postojećeg stanja	X	X
Postavljanje ciljeva	Utvrđivanje promjena i ciljeva u predmetnom području	Detaljno utvrđivanje promjena koje se žele postići	Analiza postignutih rezultata primjene propisa
Utvrđivanje različitih opcija	Utvrđivanje rješenja koja mogu dovesti do ostvarenja ciljeva	X	X
Utvrđivanje izravnih učinaka	Utvrđivanje izravnih učinaka te potrebe za MSP testom i/ili SCM metodologijom	X	X
Analiza učinaka	X	Detaljno analizira izravne učinke i po potrebi provodi MSP test i/ili SCM metodologiju	Analiza izravnih učinaka nastalih primjenom zakona
Odabir optimalne opcije	X	Odabire optimalno rješenje za postizanje utvrđenih ciljeva	X
Praćenje i vrednovanje	X	Utvrđuje vremenski okvir i elementarne kriterije za vrednovanje	X
Konzultacije/savjetovanja	U trajanju od minimalno 15 dana	U trajanju od minimalno 30 dana + javno izlaganje materije + konzultacije s nadležnim tijelima i Uredom za zakonodavstvo radi njegova usuglašavanja	U trajanju od minimalno 30 dana + javno izlaganje materije + konzultacije s nadležnim tijelima i Uredom za zakonodavstvo radi njegova usuglašavanja
Preporuka o daljnjem postupanju (samo za ex post PUP)	X	X	Ukidanje propisa, njegov nastavak ili njegova izmjena/dopuna

Tablica 2. Postupak procjene učinaka propisa prema metodološkim koracima.

Planiranje novog zakonodavstva počinje krajem tekuće godine za iduću kalendarsku godinu, a potom se na njegov dio provodi postupak procjene učinaka propisa.<sup>55</sup> Ako je tijekom kalendarske godine nužno donijeti zakon koji nije sadržan u Planu zakonodavnih aktivnosti, stručni nositelj je obavezan provesti prethodnu procjenu sukladno ZPUP-u. Pri prethodnoj procjeni nositelj mora provesti savjetovanje u trajanju od minimalno 15 dana, a ovisno o rezultatima prethodne procjene mora provesti i postupak procjene učinaka propisa (drugi korak PUP-a).<sup>56</sup>

## **IZNIMKE**

Članak 15. ZPUP-a propisuje u kojim slučajevima postupak PUP-a nije obavezan. „Postupak se ne provodi kada se predlaže donošenje zakona radi: potvrđivanja međunarodnih ugovora, provedbi obvezujućih pravnih akata Europske unije na području Republike Hrvatske, izvršenja državnog proračuna i davanja ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog Sabora. Iznimno se procjena učinaka propisa može provesti za potvrđivanje međunarodnih ugovora na temelju zaključka Hrvatskog Sabora.“<sup>57</sup>

## **TRIJAZA PROPISA**

Republika Hrvatska je usvajajući najbolje prakse zemalja OECD-a ujedno iskušala model trijaže propisa prilikom prethodne procjene. Trijažom se izoliraju nacrti prijedloga zakona koji nose značajne učinke vrijedne detaljnije analize od onih koji ne nose značajne učinke. Svrha modela je usmjeriti raspoložive resurse na one nacрте prijedloga propisa koji bi ostvarili željene rezultate na najoptimalniji način jer o rezultatima prethodne procjene ovisi potreba za provođenjem procjene učinaka propisa.

U prethodnoj procjeni se unaprijed navedene vrste učinaka povezuju s predviđenim adresatima s ciljem utvrđivanja najutjecajnijih izravnih učinaka zakonodavne inicijative. Izravni učinci se analiziraju prema šest vrsta učinaka te desetak skupina adresata propisanih člankom 9. ZPUP-a. Za svako područje u kojem se očekuje izravan učinak, evidentira se značaj učinka i veličina adresata prema mjerilima – neznatan, mali, veliki.

---

<sup>55</sup> Hodogram postupka procjene učinaka propisa u hrvatskom zakonodavstvu dostupan na <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/postupak-procjene-ucinaka-propisa/226> .

<sup>56</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.; Zelenika, B. Op. cit, str. 12-17., 25.

<sup>57</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.



Rezultat trijaže nacrtu prijedloga zakona putem prethodne procjene su zakonske inicijative koje će se oblikovati u nacrt prijedloga zakona u daljnjem postupku pune procjene. Na taj način će se pozornost artikulirati na one analize izravnih učinaka utvrđene prethodnom procjenom za koje postoje opravdani razlozi o ostvarivanju snažnih efekata na adresate predmetnog regulacijskog područja.<sup>58</sup>

## **SCM METODOLOGIJA**

SCM (*engl. Standard Cost Model*) jest model odnosno tehnika sustava procjene učinaka propisa kojom se mjeri visina administrativnog troška poslovnog sektora kao direktne posljedice regulacije i birokracije. U prijevodu, tehnikom se mjeri „administrativni trošak koje ima gospodarstvo prilikom primjene propisa koji su na snazi i koji bi proizašli iz nacrtu prijedloga propisa.“ – članak 4. ZPUP-a. Republika Hrvatska je instalirala tehniku u kompletu s MSP testom, ugledajući se na činjenicu da ju danas koriste gotovo sve članice OECD-a i Europske unije.

Slično MSP testu, metodologijom se nastoji stimulirati rast BDP-a ukazujući na potrebu smanjenja administrativnih opterećenja poduzetnika. Svakim značajnijim rasterećenjem se otvara prostor novim proširenim ulaganjima poslovnog sektora u tržište, čime se ostvaruje veći profit koji posljedično puni lokalni i državni proračun.

MSP test u hrvatskom zakonodavstvu inicira „postupak analize i ocjene negativnog učinka pojedinog propisa na malo gospodarstvo u obliku dodatnih ili povećanih troškova, odnosno pozitivnih učinaka kao gospodarske koristi za subjekte malog gospodarstva“<sup>59</sup>, dok s druge strane SCM metodologija aktivira procjenu učinaka različitih vrsta troškova koje poslovni subjekti imaju zbog administrativnih obveza. Procjena se vrši na temelju podataka prikupljenih iz statističkih izvora i uzoraka provedenih anketa nad poslovnim ispitanicima. Na temelju filtriranih rezultata donosi se odluka o administrativnom rasterećenju putem ukidanja ili izmjene propisa odnosno konkretnih praksi. U nekim zemljama postoji pravilo "jedan za jedan" gdje se u slučaju novog opterećenja, jedno postojeće opterećenje mora ukinuti (pogledaj stranicu 30).

---

<sup>58</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.; Zelenika, B. Op. cit, str. 18-23.

<sup>59</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine 44/17. Op. cit.

Nacrti prijedloga zakona, mogu isto kao i zakoni na snazi, generirati različite troškove za gospodarstvo. Administrativni troškovi, kao posljedica usklađivanja poslovanja s propisom, jedni su od njih. Na slici 5. pogledajmo troškove primjene propisa kroz proces poslovanja.



Slika 5. Troškovi primjene propisa.

Osim utvrđivanja administrativnih troškova za područja propisa koji se analiziraju, izvješća s rezultatima standardne analize troškova (SCM-a) moraju objasniti i način na koji je analiza izvršena te na koje se probleme naišlo tijekom analize (i kako su isti riješeni). Sadržaj izvješća ex ante i ex post analize određuje koordinacijska služba u standardnom predlošku za izvještavanje.<sup>60</sup>

Na koncu, SCM metodologija se može, ali i ne mora provesti, ovisno o utvrđivanju potrebe za njenim provođenjem u prethodnoj procjeni ili procjeni učinaka propisa.

<sup>60</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17. Op. cit.; Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta; „Standard Cost Model (SCM) – Metodološki priručnik za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva“ (2016); str. 1-2., 21.

## **7. REGULATORNA POLITIKA HRVATSKE – RECENZIJIA OECD-a**

Jasno nam je kako je Republika Hrvatska usvajajući akte EU-a i najbolje prakse zemalja članica OECD-a postavila čvrste temelje unaprjeđenja hrvatskih regulatornih politika. U zadnjem desetljeću su učinjeni veliki koraci u pogledu donošenja racionalnih, zdravih i nadasve kvalitetnih propisa koji će otvoriti prostor povećanju tržišta, poboljšati sigurnost i socijalnu stabilnost građana te ih uključiti u procese donošenja odluka. Dijeli li isto mišljenje i OECD možemo saznati u njegovoj recenziji regulatornih reformi iz 2019.g. – „Regulatorna politika u Hrvatskoj - Implementacija je ključna“.

Recenzija ocjenjuje sposobnost regulacijskog menadžmenta države i predlaže poboljšanja u implementaciji "bolje regulacije", institucionalnom kapacitetu regulatornih politika, pojednostavljenju administracije, uključivanju šireg kruga dionika, ex-ante i ex-post procjeni učinaka propisa, regulatornom upravljanju na više razina te poreznom režimu za mala i srednja poduzeća. U ovom završnom poglavlju osvrnut ću se isključivo na procjene i prijedloge OECD-a u područjima "bolje regulacije" i procjene učinaka propisa, s obzirom da čine osnovu moga rada.

### **"BOLJA REGULACIJA"**

OECD navodi kako je Hrvatska smiono pristupila trendu "bolje regulacije" donoseći propise koji donose red u do tada neuređen zakonodavni sustav u pogledu regulatorne politike. U prvome redu je riječ o „Zakonu o procjeni učinaka propisa“ te „Zakonu o pravu na pristup informacijama.“ Također vladajuća garnitura donosi i druge propise te je tako 2006. godine donijela prvu hrvatsku administrativnu giljotinu pod nazivom HITROREZ. Cilj projekta je bila revizija i racionalizacija poslovne regulative u zemlji. Svjetska banka je procijenila godišnje uštede hrvatskog gospodarstva od 66 milijuna USD u godinama nakon njene implementacije. Kasnije je utvrđeno kako se uklanjaju propisi koji su već zastarjeli i koji se ne provode, odnosno aparat se nije primjenjivao na krucijalne propise i probleme koje isti generiraju. Ujedno je donesen i „Akcijski plan za smanjenjem administrativnog opterećenja“ kojem je cilj pojednostavljenje administrativnih postupaka u poslovanju, lakše otvaranje tržišta te stimuliranje ulaganja novih poduzeća. 2017. OECD-ova procjena ostvarenih ušteda primjenom akcijskog

plana je približnih 625.9 milijuna HRK uz smanjenje administrativnih opterećenja od otprilike 12%. No iako je zakonodavni okvir za bolju regulaciju postojeći, sveobuhvatna politika iste još uvijek nedostaje. Jedinstvena regulatorna politika na središnjoj razini se još uvijek ne smatra prioritetom što posljedično rezultira činjenicom da državna upravna tijela samostalno predstavljaju i provode vlastite inicijative za regulatornu reformu. PUP se više koristi kao alat za ostvarivanje političkih bodova donošenjem propisa koji odgovaraju trenutku koje javnost odobrava, a nedostatak kvalitetnog i značajnog nadzora nad procesom sputava stvarne napore za boljom regulacijom. Ideja "bolje regulacije" nije sustavno predstavljena javnosti te stoga ne postoje jasni rezultati i odobravanje građana nad učinjenim reformama. Vlada bi trebala iskoristiti trend novih regulatornih politika za vraćanjem političkog povjerenja u vlast stvaranjem mreže dionika uključenih u proces donošenja politika (vlast, uprava, građani, poduzeća, eksperti i drugi) na jedan društveno i resurno realan način. Organizacija za ekonomsku suradnju također predlaže donošenje strategije na središnjoj razini u obliku zakona ili uredbe koja bi objedinila postojeće odredbe o "boljoj regulaciji" trenutno navedene u različitim propisima u jedan središnji propis. Njime bi se uredila odgovornost uključenih, prava i obveze dionika, odredili ciljevi i odgovornost nad rezultatima (ekonomska, društvena i ekološka korist, distribucijski učinci, neto korist i drugo), osigurala koordinacija između Ureda za zakonodavstvo Vlade, Ministarstva gospodarstva, Ureda za koordinaciju i nevladinih organizacija. Propis bi ujedno predstavljao komunikaciju prema javnosti o njenom uključivanju u nadzor nad provođenjem procesa regulacije u zemlji. Na koncu, navedeni mehanizmi već postoje, no rezultati koje isti ostvaruju nisu zadovoljavajući. Upravo stoga OECD i dalje stavlja naglasak na uključivost dionika te preuzimanje odgovornosti za nepostignute ili nezadovoljavajuće rezultate pri implementaciji projekta "bolje regulacije".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> OECD (2019); „Regulatorna politika u Hrvatskoj: Implementacija je ključna“; OECD-ove Recenzije regulatornih reformi; OECD publikacija; Pariz; str. 26-36.; <https://doi.org/10.1787/b1c44413-en> .

## PROCJENA UČINAKA PROPISA

Unatoč relativno novom mehanizmu regulatorne politike (u odnosu na SAD i zemlje zapada), Hrvatska ostvaruje dobre rezultate u njegovoj primjeni. Štoviše, iznad je EU prosjeka u njegovoj primjeni na propise koje donosi parlament (primarno zakonodavstvo). Prema ZPUP-u, procesi i metodologija procjene učinaka propisa se primjenjuju isključivo na propise koje donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH-a, dok za prijedloge ostalih legitimnih predlagatelja zakona (zakonskih zastupnika, radnih tijela Sabora i drugih) ne postoji obveza provedbe PUP-a. Unatoč tome, hrvatski parlament okvirno donosi 1% zakona izvan procedure procjene učinaka propisa, što u osnovi znači da se PUP provodi za gotovo sve prijedloge zakona neovisno o tome tko je predlagatelj. S druge strane, PUP se ne provodi za podzakonske propise što predstavlja problem obzirom da oni predstavljaju velik dio zakonodavnog kolača koji imaju izravan učinak na građanstvo i poslovanje (primjerice administrativna opterećenja ili druge obveze propisane uredbama, pravilnicima i drugim podzakonskim aktima). Između ostalog, OECD ističe kako potencijal PUP-a u Hrvatskoj nije dovoljno iskorišten te kako su njegovi elementi prisutni na papiru, ali ne i u stvarnosti. Problem postoji u podacima odnosno informacijama koje se prikupljaju procjenom učinaka propisa, a koji direktno utječu na razlog donošenja ili izmjene propisa. Naime, oni nisu adekvatni, točni ili kvalitetni. Također se predlaže jačanje analitičkih kapaciteta Vlade kako bi se osiguralo da PUP zaista postane dio donošenja propisa, a ne njegov mehanizam. Zakonodavac u proteklih nekoliko godina donosi gotovo 40% zakona po hitnoj proceduri. Jasno je kako EU pod budnim okom promatra takvu zakonodavnu ostavštinu i potiče nadležna tijela na reviziju propisa donesenih navedenim postupkom. U konačnici, EU i OECD su zadovoljni hrvatskim pristupom implementacije uspješnih regulatornih politika u vlastiti nacionalni sustav. Problemi i izazovi postoje, no uzimajući u obzir relativno mlade mehanizme novog načina upravljanja državom te da nismo u potpunosti dovršili tranzicijski proces, ostvarujemo dobre rezultate. Međunarodni subjekti OECD i WB te EU kao nadnacionalni entitet nam pružaju veliku pomoć i podršku u razvijanju i primjeni novih modela regulatornih politika kako bismo mogli uloviti korak s napretkom te osigurati ekonomsku i socijalnu stabilnost građana putem kvalitetnih propisa.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ibid, str. 61-78.

## 8. ZAKLJUČAK

Procjena učinaka propisa se kao instrument ex-ante procjene predložene politike danas profilira u primarno i univerzalno normativno rješenje regulatorne politike neke zemlje. Stoga sam u radu skrenuo pozornost na strateško upravljanje državom uporabom upravo procjene učinaka propisa kao normativnog alata koji procjenjujući ekonomičnost politika reducira troškove iste te jačanjem zakonodavnog okvira stabilizira ekonomiju i potiče tržišne inovacije. Uz navedene mogućnosti koje procjena učinaka propisa pruža zakonodavstvu i gospodarstvu neke zemlje, dao sam naslutiti kako ona ujedno može stvoriti rizik za materijalne i nematerijalne interese države i društva (devijacija instrumenta za analizu u birokratski proces, namještanje rezultata cost-benefit analize u korist vladajućih, uporaba instrumenta u makroekonomske svrhe, itd.)

U želji da približim univerzalnost i polivalentnost PUP-a, komparirao sam osnovne značajke instrumenta u zemljama OECD-a i Republici Hrvatskoj što čini osnovu moga rada. Na taj način sam izložio elemente koje je Republika Hrvatska usvojila implementirajući sustav PUP-a po uzoru na druge države. Riječ je o elementima prethodne procjene i procjene učinaka propisa (pristup "dva koraka"), MSP test, SCM metodologija, trijaža propisa, metodološki koraci, raspon analiza izravnih učinaka i ostalo.

Na ispitu zrelosti instrumenta, OECD je 2019.g. u svojoj recenziji regulacijskog menadžmenta Hrvatske podigao palac uspješnom provođenju instrumenta uz savjete čemu Vlada treba ustrajati kako bi se ispravile, ali i spriječile dodatne devijacije procesa procjene učinaka propisa. Analizirajući zakonodavni okvir i literaturu iz područja PUP-a, utvrdio sam, sukladno radovima međunarodnih organizacija, nedovoljnu uključenost javnosti u proces donošenja politika, lošu institucionalnu podršku u provedbi PUP-a, pogrešno odabiranje podataka pri analizi, krute propise, slabu suradnju tijela uključenih u proces i drugo. Kako bi Hrvatska u potpunosti kapitalizirala potencijal ključnog instrumenta regulatorne politike, predlažem sustavan i ambiciozan pristup Vlade te jaču koordinaciju između tijela u provođenju postupka. PUP treba približiti građanstvu - upoznati ga o pravu sudjelovanja u stvaranju javnih politika, zatim pojednostaviti proces procjene, prezentirati rezultate rada, formalno povezati institucionalna tijela te dosljedno pratiti najbolje prakse drugih država zbog postizanja optimalnog učinka alata.

## 9. LITERATURA

1. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom socijalnom odboru i Odboru regija; „Bolja regulacija: Udruživanje snaga pri izradi boljih propisa“ (2021); [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_en) (Pristup 7.11.2022.)
2. Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. „Globalni pokazatelji regulatornog upravljanja: Svjetske prakse procjene učinaka propisa“; Grupa Svjetske banke; Studija slučaja (2016); <https://documents1.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf> (Pristup 3.11.2022.)
3. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta; „Standard Cost Model (SCM) – Metodološki priručnik za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva“ (2016); [https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/Internacionalizacija/Dokumenti/SCM\\_prirucnik.pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/Internacionalizacija/Dokumenti/SCM_prirucnik.pdf) (Pristup 25.11.2022.)
4. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava; „Metodološki postupak procjene učinaka propisa na području zaštite na radu“; Europski twining projekt (2021); <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Uprava%20za%20rad/propisi/metodoloski-postupak-procjene-ucinaka-propisa-znr.pdf> (Pristup 8.11.2022.)
5. Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Đurman, P. „Policy proces“.
6. Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Đurman, P. „Participacija javnosti u procesu regulacije“.
7. Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Musa, A. „Regulatorna reforma“.
8. Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Zelenika, B. „Procjena učinaka propisa“.
9. Norman, L. „Razvoj i primjena metodologije procjene učinaka propisa u zemljama niskog i srednjeg dohotka“; Centar za regulaciju i tržišno natjecanje; serija radova – rad br. 30; Sveučilište Manchester (2002).

10. OECD (1995); „Preporuka Vijeća za unaprjeđenje kvalitete državne regulacije“; OECD/LEGAL/0278;  
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>  
(Pristup 11.11.2022.)
11. OECD (1997); „Analiza učinaka propisa: najbolje prakse u zemljama OECD-a“;  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>  
(Pristup 12.11.2022.)
12. OECD (2008); „Izgradnja okvira za provođenje procjene učinaka propisa: smjernice za donositelje politika“; Sektor za regulatornu politiku; Uprava za javno upravljanje i teritorijalni razvoj;  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>  
(Pristup 12.11.2022.)
13. OECD (2009); „Analiza učinaka propisa: alat za usklađivanje politike“; Pregledi regulatorne reforme; Pariz;  
[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264067110-en#page5](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#page5)  
(Pristup 10.11.2022.)
14. OECD (2019); „Regulatorna politika u Hrvatskoj: Implementacija je ključna“; OECD-ove Recenzije regulatornih reformi; OECD publikacija; Pariz;  
<https://doi.org/10.1787/b1c44413-en>  
(Pristup 27.1.2023.)
15. OECD (2020); „Procjena učinaka propisa“; OECD-ova načela najboljih praksi regulatorne politike; OECD publikacija; Pariz;  
[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment\\_7a9638cb-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en#page4)  
(Pristup 15.11.2022.)
16. OECD (2021); „Perspektive regulatorne politike“; OECD publikacija; Pariz;  
[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021\\_38b0fdb1-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en)  
(Pristup 16.11.2022.)
17. Ozana, R., Golubić, H., Latin, M., Klopotan, I. „Javni menadžment“; Stručni članak (2014);  
<https://hrcak.srce.hr/file/194417>  
(Pristup 3.11.2022.)
18. Petek, A. „Regulatorna reforma kao normativni koncept: prilika za razvoj konstitutivnih politika“; Fakultet političkih znanosti; Sveučilište u Zagrebu (2009).
19. Vlada Republike Hrvatske; „Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023.“ (2017);  
<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//180116%20UZ%20GT%20SPUP%202018-2023%20FINAL%202.0.pdf>  
(Pristup 24.11. 2022.)



## **MREŽNE STRANICE**

### **EUROPSKA KOMISIJA**

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_hr#ciljevi-agende-za-bolju-regulativu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hr#ciljevi-agende-za-bolju-regulativu)

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_hr#need-for-impact-assessments](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_hr#need-for-impact-assessments)

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr)

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_hr#osiguravanje-kvalitete](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hr#osiguravanje-kvalitete)

### **OECD**

<https://www.oecd.org/about/>

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>

### **VLADA REPUBLIKE HRVATSKE – URED ZA ZAKONODAVSTVO**

<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/215>

<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/zakonodavni-okvir-procjene-ucinaka-propisa/223>

<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/postupak-procjene-ucinaka-propisa/naknadna-procjena-ucinaka-propisa/421>

<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/postupak-procjene-ucinaka-propisa/226>

<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/strateski-okvir-procjene-ucinaka-propisa/225>

### **PROPISI**

Zakon o procjeni učinaka propisa; Narodne novine 44/17.