

# Koncept bolje regulacije u Europskoj Uniji

---

**Strahinec, Lucija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**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:199:245531>

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

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



*Repository / Repozitorij:*

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Studij javne uprave

Lucija Strahinec

## **KONCEPT BOLJE REGULACIJE U EUROPSKOJ UNIJI**

Završni rad

Mentor: izv.prof.dr.sc. Goranka Lalić Novak

Zagreb, 2023.

# SADRŽAJ

Sažetak

1. UVOD .....	2
2. BOLJA REGULACIJA .....	3
3. KONCEPT BOLJE REGULACIJE U EUROPSKOJ UNIJI .....	5
4. UTJECAJ SIGMA-e .....	12
5. INSTRUMENTI BOLJE REGULACIJE .....	15
5.1. Javne konzultacije .....	15
5.1.1. Javne konzultacije u EU.....	19
5.2. Procjena učinaka regulacije .....	21
5.3. Upravna simplifikacija .....	25
5.3.1. Jedan za jedan .....	27
6. INSTRUMENTI BOLJE REGULACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	28
6.1. Javne konzultacije u RH .....	28
6.1.1. Pregled postupka javnih konzultacija na razini RH .....	30
6.2. Procjena učinaka propisa u RH.....	31
6.3. Upravna simplifikacija u RH .....	34
7. ZAKLJUČAK.....	36
8. LITERATURA .....	37
8.1. Knjige i članci.....	37
8.2. Propisi i dokumenti EU .....	37
8.3. Ostali izvori .....	39

## Sažetak

Koncept bolje regulacije je termin nastao u okviru OECD-a i Europske unije. Nastala je iz potrebe za učinkovitijim, transparentnijim te kvalitetnijim donošenjem politika i programa koji su usmjereni prema korisnicima, a u obzir uzimaju i aktualna globalna zbivanja kao što su u posljednje vrijeme epidemija, migracijska kriza te geopolitička zbivanja. Bolja regulacija se provodi u nekoliko faza u svim državama članicama ali uz određen stupanj samostalnosti. Instrumenti bolje regulacije su: procjena učinaka propisa, javne konzultacije i upravna simplifikacija. U radu je opisan povijesni kontekst nastanka bolje regulacije, instrumenti bolje regulacije na razini Europske unije te njihova primjena u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: bolja regulacija, instrumenti bolje regulacije, procjena učinaka propisa, javne konzultacije, upravna simplifikacija

## 1.UVOD

Uzrok problema s kojima se susreću brojne zemlje su zastarjeli, neprilagođeni, mnogobrojni te nekvalitetni propisi koji nisu primjereni novim izazovima koji dolaze pred njih. OECD i Europska unija shvaćaju važnost donesenih politika i programa i njihov utjecaj na budućnost te stoga donose programe kojima žele unaprijediti postojeće zakonodavstvo donošenjem transparentnijih regulacijskih okvira. Komisija ulaže značajne napore da sustavno evaluira i poboljšava zakonodavstvo Unije. Cilj je uključiti građane u procese donošenja politika i programa te pojednostavniti procese donošenja propisa i smanjiti opterećenost institucija.

Iako se suočila s mnogobrojnim preprekama Europska unija je na dobrom putu uspostave transparentnijeg i na demokratskim vrijednostima utemeljenog regulacijskog okvira. U radu se, ponajprije objašnjava koncept bolje regulacije i utjecaj međunarodnih institucija na njezin razvoj, a zatim su detaljnije objašnjeni instrumenti bolje regulacije te na kraju stanje u RH.

Rad je pisan na temelju stručne literature, knjiga, intervjuja i članaka te literature dostupne na službenim stranicama institucija.

## 2. BOLJA REGULACIJA

„Bolja regulacija je skup inicijativa usmjerenih na poboljšanje kvalitete sadržaja i načina donošenja propisa.“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 187) Glavni zagovaratelj bolje regulacije je bio OECD<sup>1</sup>, a slijedi ih Europska Unija<sup>2</sup>, a naglasak se najviše stavlja na kvalitetu regulacije za implementaciju europskih javnih politika. Poticaji za promjene i razvoj novog regulatornog okvira bili su privatizacija<sup>3</sup> i liberalizacija tržišta<sup>4</sup> te stvaranje globalnog konteksta za gospodarsko djelovanje. Ističe potrebu za kvalitetom propisa kao jednog od značajnijih instrumenta kojim država uređuje društvene odnose i implementira europsku politiku u nacionalno zakonodavstvo. Uz postojeće probleme iz područja regulacije kao što su broj propisa, kvaliteta njihova sadržaja, financiranje i troškovi regulacije te upitnost legitimnosti i otvorenosti prilikom izrade propisa, države se susreću s mnogobrojnim problemima suvremenog doba poput globalizacije, neprestanog razvoja nove tehnologije i članstva u nadnacionalnim zajednicama, a u zadnjih nekoliko godina susreće sa migracijskim valovima, epidemijom i velikim promjena geopolitičkih odnosa. S obzirom na te probleme kvaliteta propisa je temeljna komponenta za učinkovitost vlasti. Osim OECD-a, Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond u središte promatranja stavljaju odnos države i gospodarstva. Država bi trebala svojim regulacijskim djelovanjem olakšati proces gospodarskog razvoja, a pri tome paziti da izbjegne neodgovarajuće, iscrpljujuće i ekstremne propise za gospodarstvo ali i za građane.

OECD se u svojoj regulatornoj reformi usmjerava na državu, njezine nove uloge i odnos s društvom, te razlikuje tri faze:

Prva faza se odvija krajem 1980-ih i u prvoj polovici 1990-ih. Poznatija je pod nazivom deregulacija, a naglasak stavlja na kvantitetu propisa. Dotadašnji propisi su stvarali pravnu nesigurnost, otezali upravne postupke, nametali prekomjerne obveze i suviše troškove. Glavne metode koje se koriste u ovoj fazi su upravna simplifikacija, ukidanje

---

<sup>1</sup> OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, bavi se pitanjima razvoja, politike, socijalnih problema, financijskim pitanjima, edukacijama, poljoprivredom, energetikom, znanosti, tehnologijom, industrijom....

<sup>2</sup> Europska unija – nadnacionalna zajednica 27 europskih zemalja koje djeluju zajedničkim snagama, imaju jedinstvene politike i programe.

<sup>3</sup> Privatizacija je proces pretvorbe nacionalnog vlasništva u privatno.

<sup>4</sup> Liberalizacija tržišta – otvaranje sektorskog tržišta za različite pružatelje usluga.

neadekvatnih i zastarjelih propisa tzv. regulatorna giljotina i upotreba informacijske tehnologije.

Druga faza se smatra regulatornom reformom, a provodi se od sredine 1990-ih. Glavni koraci se usmjeravaju na donošenje učinkovitih propisa i dokumenata, strategija i akcijskih planova. Kvalitetniji propisi su produkt unaprijeđenog procesa odlučivanja. Kvaliteta zakonskih tekstova je uži pojam od kvalitete propisa, te iz tog razloga donošenje propisa podrazumijeva niz različitih čimbenika, od oblika regulacije, mehanizma mekog prava, koordinacijskih instrumenata, sudionika u procesu do upoznatosti s namjeravanim aktivnostima. Način donošenja i kvaliteta propisa utječe na njihovu legitimnost. Razlikuju se procesna legitimnost i legitimnost rezultata. Procesna legitimnost je usmjerena na proces, način odlučivanja, postupanje prema pravilima, uključivanju relevantnih sudionika, ona predstavlja ulaznu (input) dimenziju legitimnosti. Legitimnost rezultata usmjerena na konačan rezultat odnosno učinak odlučivanja. Smisao je uspješno konačno rješenje društvenog problema. Označava izlaznu (output) dimenziju legitimnosti. Tijekom donošenja propisa potrebno je voditi računa o planskom i kontinuiranom uključivanju različitih sudionika te uzeti u obzir potrebe i civilnog ali i privatnog sektora. OECD donosi niz raznih dokumenata u kojima utvrđuje elemente bolje regulacije. Dokumenti su podijeljeni u tri velike skupine: regulacijska politika, regulacijski instrumenti i regulacijske institucije.

Treća faza se razvija paralelno s drugom fazom, a naziva se još i regulacijskim menadžmentom. Naglasak je dugoročnom i sustavnom poboljšanju institucija koje su uključene u sam regulacijski proces. Ponovno značajnu ulogu ima OECD sa svojim preporukama, u njima se uočava usmjerenost na regulacijske elemente, oblikovanje politike bolje regulacije, usmjerenost na korisnike, povećanje transparentnosti, uključivanje novih aktera u procese, uspostava nadzornih mehanizama, primjena procjene učinaka propisa, podnošenje izvještaja o trenutnom stanju, odgovarajuće sankcije za prekršaje, unaprjeđivanje regulacijskih kapaciteta, djelovanje na međunarodnoj razini. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 187-189)

Utjecaj globalne krize i složena politička situacija, nepovjerenje u javne institucije rezultirale su time da Vlade ponovno razmisle o boljoj regulaciji. Sve to je potaknulo

OECD da izradi program Regulatorna politika 2.0<sup>5</sup>. Ciljevi nove regulatorne reforme su: procijeniti koje mjere i dalje funkcioniraju u suvremenom svijetu, a koje je potrebno izmijeniti, unaprijediti postojeće instrumente bolje regulacije uz uvažavanje postojećih kritika njihove primjene, osuvremeniti sam proces kreiranja politike što bi značilo uvođenje nove tehnologije. „Kao odgovor na postavljenje regulatorne izazove, Kanada, Danska, Italija, Japan, Singapur, Ujedinjeni Arapski Emirati i Ujedinjeno Kraljevstvo osnovale su Agilne narode<sup>6</sup> u prosincu 2020.“<sup>7</sup> Bolje uređenje sustava regulacije trebalo bi utjecati na poboljšanje agilnosti, kvalitete i usklađenosti prilikom donošenja propisa. Izuzetno važnom se smatra međunarodna regulatorna suradnja koja bi zajedno s razvojem digitalizacije razvila jedinstvena pravila i politike primjenjiva u različitim državama. Razvila su se nova 4 uvjerenja o boljoj regulaciji: poboljšanje postupaka upravljanja i poticanje inovacija, služiti građanima i osigurati odgovornost, pragmatičnost i kritičnost, nadzor i usavršavanje.<sup>8</sup>

### 3. KONCEPT BOLJE REGULACIJE U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija je zagovaratelj paradigme regulacijske države<sup>9</sup> (regulatory state). Uloga države se znatno promijenila u odnosu na prethodni koncept socijalne države. Nove uloge su reguliranje obveza, postavljanje standarda kvalitete i praćenje situacije na tržištu. Primarni cilj je postići visoku razinu kvalitete usluga i propisa. Povećava se utjecaj s europske razine posebice dodatnom sektorskom regulacijom. Neovisna regulacijska tijela dobivaju veću važnost te imaju mnogostruku zadaću. Učinkovitom regulacijom se namjerava spriječiti monopolistički položaj. Kao potencijalni problem se ističe zamućivanje jasne linije trodiobe vlasti, smatra se da bi preveliki utjecaj nezavisnih regulatora i same EU mogao dovesti do znatnog smanjenje prava i uloge

---

<sup>5</sup> OECD, Regulatory Policy Outlook 2021: Regulatory policy 2.0, 2021., <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/chapter-one-regulatory-policy-2.0.pdf>

<sup>6</sup> Agilni narodi – zajednica zemalja koja se obvezuje da će predano sudjelovati u stvaranju regulatornog okvira.

<sup>7</sup> OECD, Regulatory Policy Outlook 2021: Regulatory policy 2.0, 2021., <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/chapter-one-regulatory-policy-2.0.pdf>

<sup>8</sup> OECD, Regulatory Policy Working Papers No. 20: Regulatory policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the “Q exercise” 2020. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75062/Radaelli\\_2022\\_OECD%20Wp.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75062/Radaelli_2022_OECD%20Wp.pdf?sequence=1)

<sup>9</sup> Regulacijska država – država daje prednost ekonomskim procesima, ne upliće se u tržište nego ga samo regulira.



države da sama odlučuje o važnim pitanjima. Osim toga, javlja se i pretjerani utjecaj političke i administrativne elite na donošenje propisa. (Musa, 2015: 8)

Europska unija shvaća bolju regulaciju kao „paket funkcionalno usmjerenih instrumenata i politika poboljšanja regulacije“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 189) Glavni instrument djelovanja Unije su propisi. Potreba za definiranjem novog načina upravljanja i donošenja propisa nastala je zbog izazova demokratskog deficita, institucionalne strukture, slobodnog kretanja robe, ljudi, kapitala i usluga. Važnost pitanja bolje regulacije ističe se od 1990-ih ali temelji se stvaraju tek 2000-ih u okviru Lisabonske strategije<sup>10</sup> i Bijele knjige<sup>11</sup>. Novi koncept europskog upravljanja počiva na sljedećim načelima: „otvorenost, participacija, odgovornost, učinkovitost i koherentnost“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 189)

Lisabonska strategija<sup>12</sup> ili agenda je donesena u ožujku 2000. godine na sjednici Europskog vijeća u Lisabonu. Čelnici vlada i država članica EU dogovorili su zajednički strateški cilj do 2010. Ideja je bila postati „najdinamičnije gospodarstvo na svijetu, utemeljenost na znanju i održiv gospodarski rast“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 109) Strategija je sastavljena od programa, inicijativa i reformi. Prioritetni ciljevi djelovanja podijeljeni su u tri glavna područja:

- Europa kao atraktivno mjesto za ulaganje i rad – razvoj unutarnjeg tržišta, otvoreno i konkurentno tržište, poboljšanje europskog i nacionalnog regulatornog okvira, te ulaganje u europsku infrastrukturu.
- Znanje i novac – ulaganje u istraživanja i razvoj, poticanje inovacija, korištenje informacijsko komunikacijske tehnologije, iskorištavanje resursa i snažnija industrijska baza.
- Otvaranje novih radnih mjesta – modernizacija službi, fleksibilnost radnika i poduzeća, dinamičnost tržišta rada, ulaganje u ljudski kapital s naglaskom na obrazovanje, usavršavanje i nove vještine.

---

<sup>10</sup> Lisabonska strategija – sadrži skup politika i programa koji obuhvaća kratkoročne, srednjoročne i dugoročne gospodarske planove EU.

<sup>11</sup> European Commission, European Governance A White Paper, 25.srpnja 2001. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)

<sup>12</sup> European Parliament, Lisbon European Council 23 and 24 march 2000 [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)

Strateške mjere namijenjene su primjeni na nacionalnoj i regionalnoj razini. Radi implementacije i ostvarivanja ciljeva iz agende države članice preuzimaju obvezu unaprjeđivanja institucionalnog i zakonodavnog okvira, jačanja stabilnosti institucija i razvoja kulture. Uslijed provođenja uočeni su nedostaci transparentnih ciljeva i financijskih sredstva za provođenje strategije, osim toga se kao problemi navode nedostatak političke volje i birokratizacija. Europska unija ipak smatra da taj proces pruža korisne informacije sudionicima te razmjenu dobre prakse između država članica.

Bijelom knjigom o europskom upravljanju iz 2001. godine detaljnije su razrađeni temelji postavljeni Lisabonskom strategijom. EU se zalaže za uključivanje javnosti u procese oblikovanja i donošenje političkih programa, a do izražaja dolazi kompleksnost sustava Unije. Europsko Vijeće i Europski Parlament ostavljaju premalo prostora Europskoj Komisiji za odlučivanje. Stavljanjem naglaska na detalje rezultira nedostatkom fleksibilnosti što posljedično narušava učinkovitost. Dodatnu sporost uzrokuje spora implementacija propisa u države članice. Stoga se pored mjera za poboljšanje kvalitete i načina donošenja propisa moraju poduzeti i mjere za bolju implementaciju i provedbu. Neophodna je usmjerenost na poboljšanje kvalitete, učinkovitosti i jednostavnosti odredbi. Jedan element Bijele knjige naročito je usmjeren na ideju bolje izrade propisa (better lawmaking), koji se sastoji od 3 potpodručja: „pojednostavljeni i poboljšani regulatorni okvir, kultura dijaloga i sudjelovanja, procjena učinaka regulacije“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 189-190)

Mandelkernov izvještaj iz 2001.<sup>13</sup> je imao neophodnu važnost. U izvještaju su postavljeni temelji za koncept bolje regulacije, ističući važnost za proces boljeg odlučivanja. On predstavlja preteču boljoj regulaciji. Regulacijom se smatra donošenje autoritativnih pravila koja predstavljaju uvjet za ostvarivanje zadanih ciljeva. Propisi trebaju biti visoke kvalitete i koristiti se samo kada je to nužno potrebno. Izvještajem se predlaže akcijski plan čijom bi se provedbom postigla potrebna poboljšanja. Navodi se sedam načela bolje regulacije: „nužnost, proporcionalnost, supsidijarnost, transparentnost, odgovornost, pristupačnost i pojednostavljenje“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 191)

---

<sup>13</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001. <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>

Načelo nužnosti zahtijeva da je prije stupanja na snagu nove politike potrebno procijeniti je li ih potrebno donijeti ili ne. To bi, primjerice, uključivalo usporedbu učinkovitosti i legitimnosti djelovanja propisa uzimajući u obzir cilj koji se želi postići.

Svaka regulacija mora imati uspostavljenu ravnotežu između pružanih koristi i ograničenja koja nameće, to je načelo proporcionalnosti. Regulatorni instrumenti moraju biti razmjerni ciljevima koji se žele postići.

Načelom supsidijarnosti nameće se standard donošenja odluka na što nižim razinama koje su najbliže građanima. Pri tome se provjerava jesu li sve mjere opravdane u usporedbi s mogućnostima u nacionalnim državama članicama.

Načelo transparentnosti znači da se potiče sudjelovanje i savjetovanje sa svim zainteresiranim stranama prije samog početka izrade propisa. Poželjno je organizirati širok i pravedan pristup savjetovanja a rezultate objavljivati javno.

Odgovornost se odnosi na pitanje primjenjivosti. Sva uključena tijela trebala bi savjesno i odgovorno obavljati svoje zadatke te ako uoče probleme u provedbi i primjeni, obavijestiti tijela koje su donijele program kako bi se uklonio nedostatak.

Načelo pristupačnosti može zahtijevati dodatnu komunikaciju javnih tijela. Pravilna provedba je moguća ako postoji dosljedna i razumljiva uputa. Ona najčešće dolazi u obliku uredbe. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 100-101)

Prema Mandelkernu za učinkovito korištenje prava potrebno je da su politike i programi jednostavni za korištenje te da su razumljivi svi propisi. Propisi trebaju biti što jednostavniji ali i detaljno opisivati svaku situaciju.<sup>14</sup>

Osim prethodno nabrojanih načela, bolja regulacija obuhvaća i određena područja, a to su: „procjena učinaka propisa, javne konzultacije, upravna simplifikacija, uloga ekspertnog znanja, odabir instrumenata regulacije, upravni troškovi, kodifikacija, evaluacija, koordinacija, transpozicija i primjena prava EU, pristup europskim propisima te alternativne metode reguliranja poput samoregulacije i koregulacije“.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001.  
<https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>

<sup>15</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001.  
<https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>

Nakon revidiranja 2005. godine Lisabonska strategija donosi nove smjernice za politiku bolje regulacije. Nova definicija je usmjerena na povećanje produktivnosti i gospodarskog rasta. Pozivaju se države članice da same utječu na ostvarivanje ciljeva. Neki od načina postizanja ciljeva su: upravno pojednostavljenje, poboljšanje kvalitete propisa kako novih propisa koji su tek u izradi tako i već postojećih, procjena učinaka propisa, uključivanje privatnog sektora u djelatnosti države.<sup>16</sup>

Razvoj politike se kontinuirano i stalno prati i mijenja kako bi se postigli što bolji rezultati, sukladno tome u zadnjih desetak godina se oblikuju nove koncepcije. Jedna od dopuna koncepta bolje regulacije je ideja o pametnoj regulaciji (smart regulation). Ona proširuje koncept bolje regulacije na donošenja propisa, njihove implementacije, primjene, također evaluacije i revizije ali i samog uključivanja građana u sve etape.

Pametna regulacija je okrenuta ostvarivanju četiri važnih ciljeva, a uz njih navodi i načine kako ih ostvariti. Ciljevi su: „poboljšanje postojeće regulacije, osiguravanje kvalitete budućih propisa, poboljšanje implementacije prava, veća jasnoća i pristupačnost propisa“. (Musa, 2015: 11) Predlaže pojednostavnjenje propisa, smanjenje upravnih tereta, ex post evaluaciju koristi i troškove evaluacije, kojima namjerava ostvariti prvi cilj. Drugi cilj je osigurati kvalitetu budućih propisa, a kao najbolju metodu za to navodi procjenu učinaka regulacije. Sljedeći cilj je unaprjeđenje implementacije prava Unije. Kako bi se ostvario taj cilj ističe važnost preventivnih mjera kao što je procjena učinaka propisa, pružanje pomoći državama članicama kako bi izbjegle probleme u transpoziciji, te na kraju i radionice o transpoziciji novih direktiva te smjernice za primjenu propisa. Posljednji cilj je veća jasnoća i pristupačnost propisa, neki od načina za primjenu su korištenje kodifikacije i kodifikacije pravnih tekstova, ukidanje nefunkcionalnih odredbi te jasno izražavanje u novim odredbama propisa.

Komunikacijom Pametna regulacija u EU iz 2010. godine<sup>17</sup> Europska Komisija definira da je potrebna dobra regulacija za ostvarivanje ciljeva pametnog, održivog i konzistentnog rasta, koji je predviđen u Strategiji Europa 2020<sup>18</sup>. Zbog težnje da propisi ostvaruju očekivane koristi, pažnja se naročito usmjerava na pitanja

---

<sup>16</sup> European Commission (2005) Communication Working together for growth and jobs, A new start for the Lisbon Strategy COM(2005) 24 final, Brussels, 2.2.2005

<sup>17</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulacija: Pametna regulacija u EU, COM(2010)543 final, Bruxelles, 8.10.2010.

<sup>18</sup> COM(2010) 2020 Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

implementacije i izmjene propisa. U postupku izmjene propisa stratešku ulogu ima evaluacija koja sustavno prati funkcioniranje propisa u praksi i učinaka koje oni proizvode. EU napominje da je pametna regulacije zajednička odgovornost Unije i država članica, jer su države odgovorne za primjenu na nacionalnom nivou.

Nezaobilazan dokument u području bolje regulacije je Regulatory fitness and performance programme (REFIT)<sup>19</sup> iz 2012. godine. Komisija je njime htjela uočiti nedostatke, terete i praznine u propisima, a cilj programa je upravno pojednostavnjenje i smanjivanje upravnih troškova. U njoj iznosi prijedloge za poboljšanje zakonodavnog postupka, a u središte stavlja pitanje učinkovitosti propisa.<sup>20</sup> Naglašava ulogu procjene učinaka propisa, savjetovanja te evaluacije. Na njega se nastavlja Komunikacija Udruživanje snaga radi poboljšanja zakonodavstva EU-a<sup>21</sup> i pripreme za budućnost iz 2021. godine.

Komunikacija Bolja regulativa za bolje rezultate<sup>22</sup> iz 2015. Cilj joj je veće sudjelovanje javnosti, daljnji razvoj REFIT programa, detaljnija evaluacija politika, otvorenost i transparentnost, bolja provedba prava EU. Komisija je uspostavila Odbor za nadzor regulative. Odbor je nezavisno tijelo unutar Komisije koje savjetuje Kolegij povjerenika, a sastavljeno je od članova Komisije i nezavisnih stručnjaka izvan Komisije. Zadatak mu je preispitivati procjene učinaka propisa i evaluacije. Preispituje te daje mišljenja i preporuke o Komisijinim nacrtima procjena učinaka te provjerama primjerenosti, a daje i međusektorske savjete o politici bolje regulative. Svake godine je dužan podnijeti izvještaj o napretku koji je postigao u ostvarenju svojih zadaća.<sup>23</sup>

Komunikacija Analiza stanja<sup>24</sup> iz 2019. nastavak je mjera nastalih 2015. godine. Uređuje međusektorska načela koja bi bilo poželjno koristiti prilikom donošenja propisa.

---

<sup>19</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulacija: Pametna regulacija u EU, COM(2010)543 final, Bruxelles, 8.10.2010.

<sup>20</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulacija: Pametna regulacija u EU, COM(2010)543 final, Bruxelles, 8.10.2010.

<sup>21</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo COM(2021) 219 final, Bruxelles, 29.4.2021

<sup>22</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa za bolje rezultate, Agenda EU-a, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 19.5.2015.

<sup>23</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa za bolje rezultate, Agenda EU-a, COM(2015) 215 final, Strasbourg, 19.5.2015.

<sup>24</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: analiza stanja i nastavak naše obveze, COM(2019) 178 final, Bruxelles, 15.4.2019.

Komunikacijom Zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo<sup>25</sup> iz 2021. Komisija je postavila sljedeće ciljeve: „smanjenje birokracije koja ometa daljnji razvoj digitalizacije uprave, uvođenje pristupa jedan za jedan, uključivanje UN-ovih ciljeva održivog razvoja, načelo digitalizacije, integriranje strateškog predviđanja u oblikovanje javnih politika“.<sup>26</sup> Temelj pristupa konceptu bolje regulacije počiva na sustavnom praćenju i evaluaciji dosadašnjih mjera i metoda uz reforme koje su prilagođene trenutnim zbivanjima i potrebama. U planu je i povećanje opsega javnog savjetovanja, uključivanje raznih organizacija na europskoj razini. Također se predviđa povećanje transparentnosti sustava, na način da se povećavaju i povezuju baze različitih internetskih sustava koji već postoje. Definira se i novi instrument bolje regulacije pristup „jedan za jedan“, kojim se želi smanjiti opterećenje i podijeliti zaduženja širem krugu subjekata.

Komunikacijom Digitalni kompas 2030.<sup>27</sup> predviđa širu uporabu i nove tehnologije. Ovim dokumentom predviđene su 4 glavne točke; „stanovništvo s digitalnim vještinama i visokokvalificirani digitalni stručnjaci, sigurna, učinkovita i održiva digitalna infrastruktura, digitalna transformacija poduzeća te digitalizacija javnih usluga“<sup>28</sup>. Cilj je zajedničkim snagama država članica dostići modernizaciju i digitalizaciju javnih usluga te time povećati digitalnu obrazovanost građana. Ideja se razvila zbog potreba uzrokovanih epidemijom, a ujedno se ukazalo na manjkavost samog sustava jer iako smo u 21. stoljeću mnogobrojne usluge još uvijek su nedostupne online putem.<sup>29</sup>

Osim komunikacija, značajan je i Međuinstitucijski sporazum<sup>30</sup> iz 2016. godine. Njime su određeni zajednički ciljevi, obveze, način planiranja programa, instrumenti bolje regulacije, načini postizanja transparentnosti, upravne simplifikacije te drugih važnih

---

<sup>25</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo COM(2021) 219 final, Bruxelles, 29.4.2021.

<sup>26</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo (2021) <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN>

<sup>27</sup> Komunikacija Komisije, Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće, COM(2021) 118 final, Bruxelles, 9.3.2021.

<sup>28</sup> Komunikacija Komisije, Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće (2021.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

<sup>29</sup> Komunikacija Komisije, Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće, COM(2021) 118 final, Bruxelles, 9.3.2021.

<sup>30</sup> Međuinstitucijski sporazum Europskog Parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva.

mjera. Navedene tri institucije dužne su zajedničkim naporima raditi i primjenjivati smjernice za bolju regulaciju.

Europska Komisija radi godišnje izvještaje o stanju provedbe politike bolje regulacije, a povremeno objavljuje razne dokumente o njezinoj strateškoj reviziji. U tim dokumentima iznosi podatke o poduzetim mjerama i namjeravanom smjeru kretanja bolje regulacije. Tijekom razdoblja od 2005. do 2009. godine Komisija je pokrenula više od 180 inicijativa kojima je cilj upravno pojednostavljenje, a to je rezultiralo smanjenjem pravne stečevine za 10%. Taj postupak je doprinio povlačenju zastarjelih propisa, smanjenju upravnih tereta i omogućio značajne uštede. Godišnje se provede postupak procjene učinaka propisa na otprilike stotinjak propisa. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 191)

Druga dopuna konceptu bolje regulacije je regulacijski menadžment. Predstavlja procese policy analize, odlučivanja i pripreme prijedloga propisa nad određenim problemima s kojima država susreće, a pri tome su poslovi oblikovanja javne politike i prijedloga propisa u nadležnosti vlade. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 192) „Indikatori kvalitete regulacijskog menadžmenta uključuju postojanje politike bolje regulacije, strategije za djelovanje i proces postavljanja prioriteta, koherentan i konzistentan proces formuliranja politike i izrade propisa, sustav osiguranja kvalitete, i odgovarajući broj educiranih osoba za provedbu te politike.“ (Musa, 2015: 12)

#### 4. UTJECAJ SIGMA-e

SIGMA<sup>31</sup> „zajednička inicijativa Europske unije i OECD-a osnovane 1992. za pomoć tranzicijskim zemljama u političkim i upravnim reformama“. (Musa, 2006: 126) „Tijekom dva desetljeća svojeg postojanja detaljnije je opisala i kodificirala temeljna zajednička upravna načela, pa i razvila preciznije upravne standarde prema kojima procjenjuje upravni kapacitet zemlja koje se žele pridružiti, onih koje su se već pridružile kao i drugih zemlja za koje se to zatraži.“(Koprić, 2012:56)

---

<sup>31</sup> SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management

U dokumentima br. 13<sup>32</sup>, 15<sup>33</sup> i 18<sup>34</sup> analizira i stvara preporuke za regulacijski menadžment jer je EU zamijetila njegov utjecaj na države kandidatkinje za članstvo 1990-ih. Način donošenja propisa te njihova kvaliteta i kvantiteta čine okvir zakonitog i pravilnog rada te utječu na ostvarivanje ciljeva javne politike.

„Dokument br. 13. nastao 1997. u fokus stavlja procjenu učinaka propisa. U dokumentu se analiziraju temeljna pitanja uporabe analize javnih politika koja bi trebala pomoći središnjim organima vlasti u upravljanju zakonodavnim, regulacijskim i proračunskim inicijativama.“ (Lalić Novak 2010: 356)

Dokument br. 31.<sup>35</sup> iz 2001. „U dokumentu se analizira procjena učinaka kao metoda u različitim stadijima razvoja instrumenata javnih politika i navodi se deset najboljih praksi koje je identificirao OECD u tom području, zatim procjena ekonomskog i proračunskog učinka i savjetovanje kao sredstvo koje bi trebalo olakšati i unaprijediti procjenu učinaka.“ ( Lalić Novak 2010: 357)

Osim navedenih dokumenata Sigmme važan je i dokument br. 42.<sup>36</sup>, u njemu je analiza regulacijskog menadžmenta provedenog u novim državama članicama. Promatraju se postojanje regulacijskog menadžmenta, pojedinačni segmenti bolje regulacije, način oblikovanja javnih politika, njihove izrade i provedbe, ocjenjuje se kvaliteta postojećih propisa. Primjećuje da su sve članice uvele mehanizme konzultacija ali uočava i određene slabosti primjene. Najučestaliji problemi su nekoherentnost politike konzultacija, nedovoljan stupanj standardizacije procedura, „proces varira čak i unutar istog sustava, razlike se uočavaju i s obzirom na težinu pitanja i grupu koja se

---

<sup>32</sup> OECD (1997), Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations, SIGMA Papers, No. 13, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/assessing-the-impacts-of-proposed-laws-and-regulations\\_5kml6g5bc1s6-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/assessing-the-impacts-of-proposed-laws-and-regulations_5kml6g5bc1s6-en)

<sup>33</sup> OECD (1997), Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers, No. 15, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/checklist-on-law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe\\_5kml6g2zl0bw-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/checklist-on-law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml6g2zl0bw-en)

<sup>34</sup> OECD (1997), Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers, No. 18, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe\\_5kml618wrlg7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml618wrlg7-en)

<sup>35</sup> OECD (2001), Improving Policy Instruments through Impact Assessment, SIGMA Papers, No. 31, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/improving-policy-instruments-through-impact-assessment\\_5kml60vnhc6h-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/improving-policy-instruments-through-impact-assessment_5kml60vnhc6h-en)

<sup>36</sup> OECD (2007), Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a 36 Better Regulation Policy, SIGMA Papers, No.42, OECD Publishing, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60q573g6en.pdf?expires=1687188090&id=id&accname=guest&checksum=F9253CCC4A340A84DC660CDA087D2F8D>



konzultira što može utjecati na vjerodostojnost procesa“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 196) Na inicijativu OECD-a razvijaju se programi edukacije građana za sudjelovanje u javnom savjetovanju, izrađuju se kodeksi i smjernice za provedbu konzultacija. Zaključak je da države teže razvoju politike bolje regulacije ali se susreću s preprekama kao što su nedostatak političke potpore, neodgovarajući kadar koji bi provodio politiku bolje regulacije ali isto tako i nepostojanje odgovarajuće strukture koja bi omogućila provedbu. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 196) Čak i oni propisani instrumenti bolje regulacije nailaze na prepreke u provedbi koje stvaraju strukturni problemi i nedostatak educiranog kadra. Osim prepreka unutar samog sustava koji treba provesti politiku problemi se javljaju i sa građanima koji nisu aktivni i zainteresirani za sudjelovanje. Zbog uočenih problema Komisija je osmislila twinning programe<sup>37</sup> i projekte putem kojih pomaže razvoju bolje regulacije u državama članicama. Twinning program je oblik dugoročne suradnje na terenu. Često se koristi za nadogradnju kapaciteta javne uprave na način da obučava osoblje, pruža potporu strukturnoj reorganizaciji, sektorskim reformama i usklađivanju sa europskim zakonodavstvom. Pomoć koju pruža ovaj model vidljiva je u napretku Estonije.

Dokument br. 53. izdan je 2017. godine, pod imenom Djelovanje centra vlasti na Zapadnom Balkanu<sup>38</sup>. Prati se korištenje regulacijskih okvira, usklađenost sa europskim zakonodavstvom, funkcije procjene učinaka propisa, daje mišljenje o spremnosti ulaska u članstvo unije ali i smjernice kako unaprijediti postojeće stanje.

2021. izdan je dokument br. 61. imena Procjena učinaka propisa i transpozicija zakona EU na zapadnom Balkanu: usporedna analiza prakse ex ante procjene prijedloga propisa i transpozicije prava EU<sup>39</sup>. U dokumentu se daje usporedba 6 državnih uprava zapadnog Balkana prilikom korištenja sustava procjene učinaka propisa i transpozicije prava Unije. SIGMA daje preporuke za rješavanje problema i nedostataka prilikom donošenja politika i programa. Iste godine izdan je dokument br. 62. Provedba zakona o općem upravnom postupku na zapadnom Balkanu<sup>40</sup>. Uspoređuju se novo doneseni zakoni u 6 država zapadnog Balkana te utvrđuje jesu li sukladni europskim smjernicama i preporukama.

---

<sup>37</sup>[https://neighbourhoodenlargement.ec.europa.eu/fundingandtechnicalassistance/twinning\\_n](https://neighbourhoodenlargement.ec.europa.eu/fundingandtechnicalassistance/twinning_n)

<sup>38</sup> SIGMA, OECD, Vági, Kasemets, 2017.

<sup>39</sup> SIGMA, OECD, Tunyan, 2021.

<sup>40</sup> SIGMA, OECD, Ligi, Kmecl, 2021

Posljednja dva dokumenta su izdana 2023. godine i odnose se na odnos subnacionalne vlasti na području zapadnog Balkana te uloge i funkcije središnje vlasti u politici europskog susjedstva.<sup>41</sup>

## 5. INSTRUMENTI BOLJE REGULACIJE

Prilikom donošenja propisa institucije EU i države članice se koriste različitim instrumentima kako bi postigle donošenje boljih, uniformiranijih te kvalitetnijih propisa koji su primjereni njihovim potrebama. Najvažniji i „najpoznatiji instrumenti su javne konzultacije, procjena učinaka propisa i upravno pojednostavljenje“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 193), a u novije vrijeme spominje se instrument „jedan za jedan“<sup>42</sup>. Primjenjuju se u gotovo svim državama članica EU- a i OECD-a zbog snažne upravne doktrine i rezultata koje postižu.

### 5.1. Javne konzultacije

Proces javnih konzultacija (public consultation process ) obuhvaća „obavezu tijela ovlaštenog za predlaganje propisa da informira javnost i zainteresirane aktere o svojoj namjeri donošenja propisa“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 193) Provodi se prije početka rada na izradi regulacije, tako da zainteresirane stranke mogu sudjelovati u određivanju ciljeva i svrhe regulacije i načina njezina ostvarivanja. Javno savjetovanje je jedan od uobičajenih i najčešćih instrumenta participacije građana u donošenju politika i programa. Europska unija redovito ispituje stavove građana o politikama koje donosi. Karakteristično je na razini EU i za donošenje državnih zakona. Obveza javnog savjetovanja u EU je „propisana čl. 11. Ugovora o EU i Protokolom 2. o primjeni načela proporcionalnosti i supsidijarnosti“. (Musa, 2015: 14) Svaka država taj institut regulira samostalno pomoću mehanizma tvrdog prava i soft law. Ne postoji jedan najbolji konkretni instrument za provođenje konzultacija. EU svoje preporuke daje u obliku soft law-a. Praksa Unije da se prije donošenja propisa pokrene proces javne rasprave na prikladan način te se o njemu raspravi i pokrene javna rasprava preuzeta je u mnogim državama članicama. „Ovisno o kojoj fazi izrade je riječ, Europska komisija to čini

---

<sup>41</sup> <https://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>

<sup>42</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo COM(2021) 219 final, Bruxelles, 29.4.2021.

komunikacijama, izvještajima te zelenim i bijelim knjigama, mogu uključivati stalne konzultacijske grupe, javne radionice i rasprave.“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 193)

Ključna načela za provedbu javnog savjetovanja Komisija je postavila u dokumentu Osnovna načela i minimalni standardi za provedbu procesa konzultacija sa zainteresiranom javnošću. Posebno se ističu: „načela participacije, otvorenosti i odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 194) Načela jačaju demokratske političke procese te su u interesu svakog građana jer omogućuju dostupnost informacija.

Načelo participacije – želi postići što veću uključenost građana u procese odlučivanja i donošenja propisa. Izvršna vlast ima posebnu ulogu u motiviranju i poticanju građana na sudjelovanje s ciljem djelovanja za opće dobro. Na zainteresiranost građana utječe osjećaj da je važnosti njihovog glasa i da stvarno utječu na političke procese. Postoje različiti oblici participacije koji se upotrebljavaju ovisno o okolnostima slučaja, a najpoznatiji su: građanska inicijativa, europska građanska inicijativa, glasovanje, referendumi, nadgledanje i sudjelovanje u radu tijela, samoorganiziranje, demonstracije, e-savjetovanja.

Načelo otvorenosti je temeljno načelo dobrog upravljanja. Izvršna vlast je otvorena za povratnu informaciju javnosti o svom radu. Svrha je osigurati visok stupanj transparentnosti. Načelo otvorenosti je dvosmjerni proces jer građanima daje na uvid podatke o svom radu, a traži njihovu povratnu informaciju. Ovdje je naglasak na smjeru koji dolazi od građana, oni postaju aktivni članovi prema vlasti koja uzimaju u obzir njihova mišljenja i prijedloge. Informacija koja je pružena od strane javnosti predstavlja input za rad javne vlasti. Načelo otvorenosti obuhvaća niz politika i institucija kojima se uređuje kontakt građana i uprave. Ostvaruje se kroz javne konzultacije.

Načelo odgovornosti znači da je uprava odgovorna drugim tijelima (zakonodavnim, upravnim, sudskim) i građanima. Uprava je dužna odgovorno donositi svoje odluke, a glavni cilj je osigurati jake nadzorne mehanizme. Ovaj mehanizam osigurava učinkovitost, pouzdanost i predvidivost. Kontrolu je moguće uspostaviti ombudsmanom, sudskim nadzorom, inspekcijama, putem medija.

Načelo učinkovitosti javnih politika se odnosi na njihovu pravovremenost u smislu pružanja adekvatnog odgovora za određeni problem, a taj odgovor se donosi na

temelju jasno postavljenih ciljeva, evaluacije učinaka i korištenja iskustva. Služi za postizanje produktivnosti rada tijela. Naglasak se stavlja na postizanje idealnog omjera između javnih sredstva koja je potrebno uložiti za ostvarenje ciljeva i krajnjeg rezultata odnosno postignutog cilja. Ideje učinkovitosti su pojednostavljene procesa odlučivanja i smanjenje ukupnih troškova.

Načelo koherentnosti se odnosi na usklađenost i razumljivost između pojedinih javnih politika. Za ostvarivanje ovog načela u potpunosti ključnu ulogu imaju međuresorna suradnja i suradnja različitih aktera, traži se jasno političko vodstvo i odgovornost. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 100-101)

Osim načela razlikuje se i 5 minimalnih standarda za proces javnih konzultacija:

- 1.) Jasan proces konzultacija – „koji uključuje opis konteksta, opsega i ciljeva konzultacija, opis posebnih pitanja koja su otvorena za diskusiju, detalje rasprava i sastanaka, detalje za kontakte i vremenski okvir i rokove, objašnjenja što se očekuje od sudionika, opis pojedinih faza postupaka, reference na relevantnu dokumentaciju i literaturu“. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 194) Tijela EU objavljuju informacije, brošure i dokumente na Internet stranicama.
- 2.) Ciljane skupine – one skupine na koje se izrada konkretnog propisa zapravo odnosi, a pri tome je posebno važno voditi računa o osjetljivim skupinama, to mogu biti pojedine društvene skupine, manjine, osobe s invaliditetom, skupine korisnika, udruge, asocijacije, privatni sektor,... Ciljanu skupinu čine i oni koji će biti uključeni u implementaciju kao što su ustanove; tijela koja imaju izravan interes u javnoj politici poput agencija, komora, sindikata. Također obuhvaća i članove mrežnih struktura na koje ima učinak, npr: mreža sveučilišta.
- 3.) Publikacije i podizanje svijesti – „putem Interneta i tradicionalnim načinima, putem javnih medija, brošurama, publikacijama, slanjem pošte ili e-maila“. (Musa, 2015: 15) Potrebno je odrediti jedinstvenu točku kontakta na kojoj zainteresirane osobe mogu dobiti sve mjerodavne informacije ali također postaviti pitanja i ostaviti primjedbe o određenoj temi.
- 4.) Vremensko ograničenje za uključivanje – mora biti razumno postavljeno te dovoljno za prikupljanje mišljenja i informacija. Europska Komisija je kao standard nametnula 12 tjedana odnosno 3 mjeseca kao minimalni rok, ovisno o kompleksnosti pitanja, vrsti regulacije, području iz kojeg pitanje dolazi, posljedicama koje prouzrokuje.

5.) Povratna informacija o dobivenim inputima – svakoj osoba koja je poslala svoj prijedlog, mišljenje, komentar treba poslati potvrdu o primitku istog ili se sve moraju objaviti na Internetu. Prijedlozi se moraju s pažnjom razmotriti i proslijediti javnosti na uvid. Najčešće se uz prijedlog zakona objavljuje i eksplanatorni dokument u kojem se nalazi sažetak provedenog javnog savjetovanja. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 194-195)

Očekivane koristi uključivanja građana su; „jačanje socijalnog kapitala, edukacija građana i upravnih službenika, povećanje razine povjerenja građana u upravu, pružanje legitimiteta odlukama i djelovanju uprave općenito, bolja kvaliteta propisa i odluka koje u obzir uzimaju preferanse i potrebe građana“. (Đurman, 2015: 356)

Također javljaju se i određeni problemi prilikom uključivanja građana a to su; „nepovjerenje građana, dovodi se u pitanje reprezentativnost, stvaranje novih troškova i usporavanje ionako predugih upravnih procedura, potreba za koordiniranjem svih interesa, strah službenika da će krajnji rezultat biti loš“. (Đurman, 2015: 356)

U dokumentu o pametnoj regulaciji Komisija sebi postavlja cilj provesti reviziju svoje politike konzultacija kako bi poboljšala kvalitetu procesa, propisa, baza podataka ali i samih konzultacija. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 195) Razvojem interneta i društvenih mreža u zadnjih desetak godina posebno mjesto zauzimaju online konzultacije koje postaju imperativ modernog doba, dok se offline konzultacije provode u manjim razmjerima kada mogućnosti ne dozvoljavaju suprotno. Offline se još jedino pojavljuje na lokalnoj razini ali kao iznimka ako ih nije moguće provesti zbog infrastrukturnih problema ili u mjestima gdje prevladava staro stanovništvo, tada postoji mogućnost fizičkog okupljanja i raspravljanja uživo. Tehnologija omogućava efikasnost komunikacije i demokratizaciju političkih procesa, građani na jednostavniji način imaju pristup javnim podacima. Online konzultacije se koriste za prikupljanje mišljenje što većeg broja ljudi iz različitih područja. Društvene mreže ubrzavaju komunikaciju i potiču sudjelovanje mladih. Aktivnost građana na društvenim mrežama može pokazati nezadovoljstvo šireg kruga ljudi te dovesti do bitnih promjena javnih politika. Kako je predviđeno u Komunikaciji Digitalni kompas<sup>43</sup> u budućnosti je predviđen daljnji razvoj digitalizacije i upotreba internetske mreže kao temelja

---

<sup>43</sup> Komunikacija Komisije, Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće, COM(2021) 118 final, Bruxelles, 9.3.2021.

transparentnosti i procesa sudjelovanja građana. Važnost online dostupnosti različitih javnih usluga i sudjelovanja građana istaknula se kao pitanje od posebne važnosti unazad nekoliko godina, kada su se države i građani susreli s problemom globalne epidemije. Od 2020. godine ulažu se veliki naponi kako bi se postigla veća digitalizacija javnih usluga i dostupnost različitih podataka građanima kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini.

### 5.1.1. Javne konzultacije u EU

Na razini EU postoje razni načini za sudjelovanje u stvaranju zakonodavstva u raznim fazama od samih početaka priprema nacрта da do evaluacije propisa. Građanima je dostupna davanje svog mišljenja putem raznih mehanizama. Sva mišljenja se prikupljaju putem središnjeg sustava za prikupljanje izjava o potpori. Smatra se da je online savjetovanje potpuno jednostavan i svima dostupan način da izraze svoje stajalište o određenoj politici ili programu. Neke od pogodnosti internetskog savjetovanja su smanjivanje troškova provedbe javnih konzultacija, potrebno je uložiti manje vremena u pripremu postupka, brže se pokreće, lakše je statistički obraditi podatke, dostupan je svim građanima Unije koji imaju internet te omogućava dvosmjernan proces komunikacije s građanima.<sup>44</sup>

Značajna su dva mehanizma prikupljanja javnog mišljenja:

#### 1.) Europska građanska inicijativa

Građanskom inicijativom se smatra skupina od najmanje jednog milijuna državljana država članica EU-a koji mogu od Europske komisije zatražiti da predloži zakonodavni akt u nekom od područja politike za koje je nadležna. Prije pokretanja inicijativa potrebno je osnovati odbor koji mora biti sastavljen od najmanje sedam građana EU-a koji žive u najmanje sedam različitih zemalja EU-a, oni ne moraju biti državljani sedam različitih zemalja, ali moraju biti dovoljno stari da bi glasovali na izborima za Europski parlament u svojoj zemlji. Da bi se inicijativa mogle pokrenuti moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti: barem milijun potpisa te da potpisi dolaze iz najmanje 7 država EU-a pri čemu se mora poštovati najmanji prag za svaku (u Hrvatskoj je prag 8460). Inicijativu može potpisati svaka osoba koja ima pravo glasa na izborima za Europski parlament

---

<sup>44</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/online-collection-system\\_hr](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/online-collection-system_hr)

u svojoj zemlji. Ako su ispunjeni ti uvjeti Komisija će ju razmotriti u roku od 3 mjeseca te će se u tom periodu susresti sa organizacijskim odborom, građani će predstaviti svoju inicijativu na javnom saslušanju u Europskom parlamentu te na kraju Komisija daje finalnu odgovor i objašnjenje. Ukupno je registrirana 101 inicijativa<sup>45</sup>

## 2.) Iznesi svoje mišljenje

Mrežni portal Europske unije, na kojem se objavljuju prijedlozi politika i programa. Funkcionira na način da se nacrt politike i programa te se objavi poziv za očitovanje i odredi rok trajanja javnih konzultacija. U tom periodu svaki građanin koji želi može dati svoj komentar o temi. Jedino što je potrebno učiniti da bi mogli ostaviti svoj komentar je registrirati se putem e-maila ili računa s društvenih mreža. Komentiranje je moguće na bilo kojem od 24 službena jezika Unije. EU je definirala i pravila za davanje komentara kojima određuje što smatra neprimjerenim sadržajem.<sup>46</sup> Komentari se automatski objavljuju na stranici. Po završetku savjetovanja Komisija sva prikupljene komentare skuplja u izvještaj te u njemu objašnjava na hoće li, kako i na koji način prihvatiti prikupljene savjete te ako neće objasniti razloge zbog kojih ih neće uvažiti.<sup>47</sup> Na portalu je objavljeno više od 2810 inicijativa, a raspoređene su u 38 tema. Faze u kojima je moguće dati svoje mišljenje; priprema nacrt, poziv na očitovanje, javno savjetovanje, nacrt akta, donošenje u Komisiji te kada je akt zaustavljen.

Na primjeru Komunikacije Pravila EU-a o tržišnom natjecanju – revizija vertikalnih smjernica ukratko ću objasniti postupak javnih konzultacija. Riječ je o komunikaciji iz područja rada Komisije i programa REFIT. Nakon procjene učinaka propisa zaprimljeno je 45 komentara. Komentiranje je trajalo od 23. listopada 2020. do 20. studenog 2020. Prema postupnim podacima najviše komentara su uputila trgovačka društva i poduzeća njih čak 20 što predstavlja 44% ukupnih komentara, slijede ih poslovna udruženja za 19 komentara (42%). Akademске/istraživačke ustanove dale su 2 komentara, a udruga potrošača, nevladina organizacija, tijelo javne vlasti i ostali po 1 komentar. Dostupan je i pregled komentara po državama, tako prednjači Belgija sa 13 komentara, Francuska 8, Italija i Njemačka po 5, Ujedinjeno Kraljevstvo 4, Nizozemska i Austrija po 3, Luksemburg, Irska, Finska i Španjolska 1 komentar, dok fizičke i pravne osobe iz drugih država članica nisu komentirale inicijativu. Javno

---

<sup>45</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_hr](https://europa.eu/citizens-initiative/_hr)

<sup>46</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/rules-feedback-and-suggestions\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/rules-feedback-and-suggestions_hr)

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hr)

savjetovanje otvoreno je 18. prosinca 2020. a zatvoreno 26. ožujka 2021. Na kraju je prikupljeno 118 valjanih povratnih informacija. Najviše ispitanika je bilo s područja poslovnih udruženja 55 što čini 46% ukupnog broja te 48 povratnih informacija od strane trgovačkih društva, 4 od sindikata, 2 od nevladinih organizacija i po 1 od udruga potrošača i tijela javne vlasti, 7 od ostalih skupina. Prema državama najviše povratnih informacija je stiglo iz Belgije, na drugom mjestu je Njemačka, slijede je Francuska, Finska, Ujedinjena Kraljevina, Italija, Austrija, Nizozemska, SAD, Španjolska, Danska, Kanada, Švedska, Grčka, Švicarska te Belize. Konačni dokument je Komisija donijela 9. srpnja 2021.<sup>48</sup> Iz ovog pregleda vidljivo je koliko je vremena potrebno da bi se stvorila neka politika ili program. Ovisno o pitanja koja se obrađuju u dokumentima očekivano vrijeme od objave procjene učinaka propisa do donošenja konačne odluke u Komisiji može proći i do nekoliko godina.

## 5.2. Procjena učinaka regulacije

Procjena učinaka regulacije (regulatory impact assessment - RIA) „obuhvaća niz metoda kojima se nastoje procijeniti učinci budućih propisa i alternativa, radi povećanja njihove kvalitete.“ (Musa, 2015: 17) Zamišljena je kao pomoć u ustrojavanju i razvoju javnih politika. Procjenjuju se mogući problemi ali i ciljevi koji se žele postići. Njezina primjena je obavezna. Sastoji se od nekoliko osnovnih koraka: identificiranje svrhe i ciljeva koji se namjeravaju postići, analiza konkretnih rješenja, analiza ukupnih troškova, koristi ključnih rješenja, proces konzultacija, kriteriji za ocjenu monitoringa i evaluacije te nacrt prijedloga propisa. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 197)

Propisani su minimalni standardi za svaki postupak procjene učinaka propisa da bi ona na kraju bila uspješna; RIA se provodi od početne faze, nužno je jasno identificirati probleme i očekivane ciljeve prijedloga, pronaći i procijeniti sve moguće alternative, mora biti temeljena na najboljim dokazima i stručnom znanju te je potrebno dobro razraditi sustav konzultacija s javnošću.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12751-Pravila-EU-a-o-trzisnom-natjecanju-revizija-vertikalnih-smjernica\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12751-Pravila-EU-a-o-trzisnom-natjecanju-revizija-vertikalnih-smjernica_hr)

<sup>49</sup> OECD, Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment, 25.2.2020. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>



Posebno se ističe studija učinka koja je rezultat cjelokupnog procesa procjene. Razvila se radi tendencije za donošenjem propisa na „temelju sveobuhvatne analize stanja te ocjene potencijalnih učinaka svake opcije javnih politika“. (Musa, 2015: 17) Osim za donošenje propisa koristi se i prilikom donošenja strategija, programa, dokumenata javne vlasti te analizi istih. „Služi donositelju propisa za adekvatnije i na informacijama utemeljeno odlučivanje.“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 196) Očekivane prednosti su lakše ostvarivanje zadanih ciljeva, povećanje pravne sigurnosti, postizanje maksimalnog stupnja ekonomičnosti i svrhovitosti, transparentnost propisa, uključivanje zainteresirane javnosti, povećanje razumljivosti propisa za građane. Cilj je odabrati najkvalitetnije „normativno rješenje ili smjer javne politike.“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 197) Upotreba procjene učinaka regulacije reducira opciju mijenjanja propisa kada su jednom u primjeni. Svaki propis se analizira s različitih aspekata: društvenog, ekonomskog, okolišnog, pravnog i upravnog te se na kraju donosi sistematična i konzistentna ocjena stanja. Ekonomski aspekt se odnosi na financiranje, promjene u tržišnim odnosima, jediničnu cijenu koštanja. Aspekt zaštite okoliša obuhvaća i društvo u cjelini pa se stoga odnosi na tržište rada, obrazovanje socijalnu politiku. Odgovarajuća primjena važećih propisa, potreba za donošenjem novih propisa, promjene pravnih subjekata, organizacijske promjene dio su pravih i upravnih aspekata. Procjena učinaka propisa se osim pri donošenju zakona često koristi i u implementaciji i monitoringu odabrane politike.

Radi pravilnog korištenja procjene učinaka propisa Vlade bi trebale odlučiti o pitanjima: integracije s drugim instrumentima, analizirati i odlučiti za primjenu koja je primjerena dosadašnjem pravnom i administrativnom sustavu, donijeti plan za implementaciju hoće li ići postupno ili odjednom, s pažnjom raspodijeliti elemente procjene, procjena treba biti u skladu broju i opsegu propisa.

Učinci koji se postižu sustavnom ocjenom mogu biti: gospodarski, socijalni. učinci na tržišno natjecanje, učinci na tržište rada, okolišni učinci, učinci na ljudska prava te učinci na poduzetništvo. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 197-198)

U skupinu gospodarskih učinaka ulaze gospodarski rast, ekonomske koristi, troškovi, funkcioniranje tržišta, razina konkurentnosti.

Socijalni učinci se odnose na demografske trendove, utjecaj na pojedine društvene skupine (posebno manjine, nezaposlene, starije, obitelji, žene, djecu,...).

Učinak na tržišno natjecanje posebno promatra stvaranje monopola, kretanje cijena, utjecaj na potrošače, pogodnosti tržišnog natjecanja, raznolikost usluga i dobara, dugoročni učinci novih politika na tržište.

Učinak na rad i tržište rada obuhvaća sustav radnih mjesta i zaposlenja, obrazovanje i usavršavanje radnika, odnos radnika i poslodavaca te njihova prava i obaveze, kretanje stope nezaposlenosti.

Okolišni učinci su stupanj onečišćenja, ljudsko zdravlje, staklenički plinovi, energetika, staklenički plinovi, zagađenje.

Učinci na ljudska prava obuhvaćaju ravnopravnost spolova, nacionalnih manjina, jednake prilike za sve građane, zaštita osobnih podataka, sloboda tiska i medija, sloboda izražavanja, pristup različitim europskim i državnim institucijama. (Musa 2015:17)

Osim očekivanih prednosti tijekom procesa primjene uočeni su i određeni problemi<sup>50</sup>:

- praktični problemi u postupku izrade i provedbe studije, poput nedostatka odgovarajućeg kadra, problemi s uključenim institucijama, primjena jedinstvene procedure
- tehnički problemi jer analitičke metode nisu razvijene u potpunosti, poteškoće u prikupljanju podataka, korištenje kompleksnih metoda koje nisu praktične
- pretjeran politički utjecaj koji se primjećuje u vidu povećane kontrolom od strane političkih tijela, uplitanje u provedbu procesa, stranački interesi
- institucionalni problemi jer institucije nemaju kapacitete koji su nužni za ostvarivanje programa, što može biti posljedica nedostatka vještina ili resursa
- problemi financiranja programa
- pravni problemi usklađenosti s drugim propisima

---

<sup>50</sup> Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001. <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>

- proceduralni problemi poput loše kvalitete kontrole, osjećaj velikog pritiska tokom donošenja odluke – pronaći kompromis između interesa različitih skupina građana i javne vlasti.

Najčešće se koristi ex ante evaluacija, no može se koristiti i ex post procjena već postojećih propisa. Ex ante znači da se procjenjuju učinci u fazi oblikovanja propisa. Glavni cilj evaluacije je postići transparentan regulatorni proces, odgovorne sudionike i veliku empirijsku bazu političkog odlučivanja. U središtu je odnos između države i društva, uprava države propise ne donosi samostalno nego uključuje javnost u njihovo oblikovanje, posebno one koji imaju stručna znanja iz određenog područja. „Procjenom učinaka ne želi se postići izgovor za političku odgovornost nego stvaranje bolje informacijske osnove za odlučivanje.“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 197)

RIA svoje korijene nalazi praksi Sjedinjenih Američkih Država posebno, a u novije vrijeme zagovaraju je OECD i EU. Primjena je različita u svim zemljama pa tako i unutar EU, ne postoji savršeni model koji bi svi mogli koristiti. Svaka institucija Unije treba preuzeti odgovornost za područje svog djelovanja. Nema jedinstvenog programa provođenja, najčešće država sama donosi svoj zakonodavni okvir, a to nerijetko dovodi do manjkavosti samog instrumenta jer različite zemlje daju prednost različitim aspektima. Neki više pažnje pridaju financiranju, u nekima je postupak preopćenit pa se ne pokazuje pravo stanje, a moguće je razlikovanje u samom pristupu i sadržaju. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 198)

OECD je 2020 postavio okvir za najbolje postizanje ciljeva i primjenu odgovarajuće metodologije:

- metodologija bi trebala biti što jednostavnija i fleksibilnija ali u isto vrijeme paziti da su obuhvaćene određene značajke
- ne treba se uvijek tumačiti kao zahtjev za potpunu, kvantitativnu analizu troškova zakonodavstva
- ispravne strategije upravljanja podacima mogu pomoći u proizvodnji, prikupljanju i pristupu te dijeljenju podataka u kontekstu procjene učinaka propisa
- procjena mora obuhvatiti sve face procesa donošenja propisa te mora početi u početnoj fazi politike

- da bi procjena bila uspješna potrebno je definirati politički kontekst i ciljeve ali i moguće probleme
- u obzir se uzimaju sve vjerojatne alternative
- uvijek treba identificirati sve troškove i koristi
- treba uključiti i druge sudionike
- s obzirom na okolnosti treba uzeti u razmatranje i mišljenja drugih znanosti
- implementacija i usklađenost bi trebali biti sastavni dio procjene
- procjena učinaka je ponavljajući proces
- važno je raspraviti o rezultatima procjene i poduzeti odgovarajuće mjere. <sup>51</sup>

### 5.3. Upravna simplifikacija

Upravna simplifikacija ili upravno pojednostavljenje (administrative simplification) je „detaljan pregled i pojednostavljenje propisa, a posebno onih kojima se prikupljaju informacije za tijela javne vlasti, kojima se utječe na djelovanje i opterećivanje poduzetnika, kojima se olakšava funkcioniranje tržišta te podzakonske akte“.( Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 199)Osim za poduzetnike i gospodarstvo utječe i na građane prilikom obavljanja raznih upravnih stvari. Cilj je smanjiti broj propisa i povećati njihovu razumljivost da bi se smanjio upravni teret tržišta i potaknuo veći gospodarski rast, a također je važno smanjenje ukupnih upravnih troškova. Naziva se još i upravno rasterećenje ili pojednostavljenje.

Cijeli proces upravnog pojednostavljenja se odvija u nekoliko faza, a pri tome je ključnu ulogu imala Europska Komisija. Prva faza pojednostavljenja je započela 2002. godine jer je dotadašnja regulativa bila komplicirana i imala je previše poteškoća koje su negativno utjecale na demokratski deficit i gospodarski rast. Unutar paketa mjera za poboljšanje europskog upravljanja Komisija je „donijela akcijski plan kojim je željela pojednostavniti upravne procese i unaprijediti regulatorni okvir“.(Musa, 2015: 13) Druga faza se odnosi na trogodišnje razdoblje od 2005.-2008. godine, a ona se

---

<sup>51</sup> OECD, Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment, 25.2.2020. <https://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/regulatoryimpactassessment7a9638cb-en.htm>

odnosila na ostvarivanje ciljeva iz Lisabonske strategije. Taj program je sadržavao 185 mjera pojednostavljenja. Mjere su dovele do smanjenja propisa za 10%, a taj se postotak s godinama povećava. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 199-200)

U nizu mjera i metoda ističu se glavne:

- ukidanje propisa i odredbi koji su nepotrebne zastarjele i beznačajne
- kodifikacija propisa na način da se smanji njihov ukupan broj ukidanjem i stvaranjem novih učinkovitih i relevantnih pravnih tekstova čiji je cilj veća transparentnost i lakša primjena
- povjeravanje regulacije (koregulacija) i standardizacije drugim tijelima, npr; privatna poduzeća, pravne osobe
- pojedina pitanja koja su do tada uređena direktivama zamjenjuju se uredbama.

Uz mjere koje je odredila Komisija, upravna simplifikacije se ostvaruje i kroz druge instrumente poput inspekcija, jačanje primjene propisa, a posebna pažnja se pridaje korištenju informacijsko-komunikacijske tehnologije. Najpoznatiji primjer korištenja informacijske tehnologije u pojednostavljenju postupka je jedinstveno upravno mjesto (one-stop-shops). Ono funkcionira kao jedinstvena točka kontakta između korisnika i uprave, može se pojaviti u virtualnom ili fizičkom obliku. Građanin može podnijeti podnesak te dobiti odgovor na jednostavan i brz način. Na taj način smanjuje se trajanje postupka jer se od građana ne očekuje poznavanje sustava, nego se informacije između različitih razmjenjuju u pozadini.

Na razini Unije jedinstveno upravno mjesto je platforma Joinup, pokrenula ju je Europska komisija 2011. Osim fizičkih obuhvaća i pravne osobe te im omogućava dobre prakse i olakšava komunikaciju i suradnju na IT projektima u Europi. Platforma za umrežena, besplatna i otvorena informacijsko komunikacijska rješenja, razvoj digitalne uprave, dijeljenje i učenje novih znanja o digitalnim uslugama.<sup>52</sup> U studenom 2022. Komisija je predložila Interoperable Europe Act za jačanje interoperabilnosti u javnom sektoru.<sup>53</sup> Ovim programom cilj je omogućiti javnim upravama da nadvladaju teritorijalne granice te zajedno surađuju i funkcioniraju.

---

<sup>52</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/collection/joinup/about>

<sup>53</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/interoperable-europe/policy>

Drugi primjer jedinstvenog upravnog mjesta je Europski portal e-pravosuđe (European e-Justice ), koji pruža pristup uslugama na području pravosuđa. Ideja kojom se vodi je pomoć građanima pružanjem informacija i poboljšanje sustava pravosuđa. Informacije su dostupne na 23 jezika. Građani mogu pronaći informacije o svojim pravima, obavezama, načinu pokretanja postupka, osobama kojima se mogu obratiti za pomoć te su dostupni mnogobrojni obrasci za različite postupke.<sup>54</sup>

### 5.3.1. Jedan za jedan

Novi instrument kojim se na razini EU želi provesti daljnje pojednostavljenje i smanjenje opterećenja je pristup jedan za jedan. Oblikovan je Komunikacijom zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo. Ovim pristupom Komisija želi naglasiti potrebu shvaćanja donositelja propisa na posljedice i troškove primjene zakonodavstva. Platforma Fit for Future za zaprimanje savjeta za postizanje boljeg zakonodavstva je temeljna komponenta za uspješnost ovog instrumenta. Komisija teži osmišljavanju modela koji će omogućiti jednostavnije i bolje donošenje propisa koji bi poboljšali životni standard i poslovanje. Potiče se razmišljanje izvan okvira ciljeva politike, usmjeravajući se više na praktičnost provedbe novih politika. Jedina svrha nije oblikovanje politika koje služe za ostvarivanje određenih ciljeva nego se u prvi plan stavlja način na koji se postižu ti ciljevi. Uvođenjem takvih promjena po mišljenju komisije trebalo bi smanjiti opterećenje i unaprijediti kvalitetu politika i programa, te samog zakonodavstva. Veći fokus je na učinkovitosti zakonodavstva i izbjegavanju opterećenja koja nisu nužna za postizanje ciljeva. Neke države članice već primjenjuju ovaj sustav ali ga Komisija još uvijek nije potpuno prilagodila okvirima Unije. Glavni test i dalje je cost-benefit analiza, te se i dalje na jednak način primjenjuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. „Ciljevi na razini EU-a: opterećenja za pojedince i poduzeća koja proizlaze iz zakonodavstva EU-a, svesti na najmanju moguću mjeru, veća informiranost oblikovatelja politika o troškovima i koristima zakonodavstva EU-a, i usporedive procjene troškova u svim područjima politike.“<sup>55</sup>Odbor za nadzor

---

<sup>54</sup> <https://e-justice.europa.eu/home?action=home>

<sup>55</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: Zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo, 29.4.2021. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN>

regulative nadzire korištenje instrumenta i o tome obavještava Europski parlament i Vijeće. Komisija je dužna objavljivati godišnja izvješća o stanju.<sup>56</sup>

## 6. INSTRUMENTI BOLJE REGULACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Hrvatskoj obveza usklađivanja pravnog sustava s pravnim sustavom EU nalazi svoj temelj u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju<sup>57</sup>, koji je potpisan 2001, godine tijekom postupka pridruživanja EU. Hrvatska je dužna usklađivati svoju pravnu stečevinu s EU od prosinca 2001. Prihvaća mjere i standarde koje propisuje EU te ih pokušava na prikladan način implementirati u nacionalno zakonodavstvo.

### 6.1. Javne konzultacije u RH

Postupak javnih konzultacija odnosno savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u RH definiran je Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>58</sup> te Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata<sup>59</sup>.

Zakon o pravu na pristup informacijama osim postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću postavlja okvir i za pristup informacijama, njihovu ponovnu uporabu, nadzor te poslove Povjerenika za informiranje. Sukladno Zakonu tijela javne vlasti su dužna na internetskim stranicama na lako pretraživ način objavljivati zakone, propise, podzakonske akte, nacрте propisa, registre, baze podataka, informacije o uslugama koje pružaju, obavijesti o aktualnim natječajima i slično. (čl.1. Zakona o pravu na pristup informacijama)

„Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa.“ (Čl.11. Zakona o pravu na pristup informacijama) U slučaju donošenja akata od strane tijela državne uprave postupak

---

<sup>56</sup> Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo COM(2021) 219 final, Bruxelles, 29.4.2021.

<sup>57</sup> EUR-Lex, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane, 28.1.2005. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128(01)&from=GA)

<sup>58</sup> NN 25/13, 85/15, 69/22

<sup>59</sup> NN 140/09

savjetovanja se provodi putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću tj. portala e-savjetovanja, kada se radi o aktima koje donose druga državna tijela, jedinice lokalne i regionalne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima ono se može provesti putem internetskih stranica tog tijela ili putem središnjeg državnog portala za savjetovanje s javnošću. Na središnjem portalu se objavljuju nacrti akata, propisa i dokumenata zajedno s obrazloženjima razloga i ciljeva koje žele postići te se upućuje poziv javnosti da iznese svoje mišljenje i prijedloge.

Tijela javne vlasti imaju dužnost donijeti plan savjetovanja s javnošću za sljedeću godinu do kraja tekuće godine te ga objaviti na svojim internetskim stranicama. Propisan je minimalan rok od 30 dana za provedbu savjetovanja, kraći rok nije moguć. Nakon isteka propisanog roka, tijelo koje je objavilo akt, dokument ili propis obvezno je izraditi izvještaj o provedenom savjetovanju koji sadrži prikupljene prijedloge i mišljenja te stav tijela o njima. Tijelo je dužno obrazložiti razloge neprihvatanja pojedinih prijedloga ili opaski. Izvještaj se mora objaviti na portalu e-savjetovanja i dostaviti tijelu koje donosi akt.

Portal e-savjetovanja je aplikacija koja omogućuje savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i dokumenata.<sup>60</sup> Za sudjelovanje u raspravi oko donošenja propisa potrebno je da osoba ima korisnički račun u sustavu e-Građani. Cilj ovakvog oblika sudjelovanja građana je prikupljanje šireg mišljenja i inovativnih ideja, pravovremeno otkrivanje mogućih poteškoća primjene propisa te jačanje demokratske građanske političke kulture.

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata određuje opća načela, standarde i mjere za provođenje savjetovanja tijekom postupka donošenja propisa. (Čl. II. Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata) Cilj Kodeksa je pružiti smjernice svim tijelima koja su uključene u proces donošenja propisa te olakšati sudjelovanje građana. Sukladno Kodeksu savjetovanje se može provoditi u četiri stupnja; „informiranje, savjetovanje, uključivanje i partnerstvo“ (čl. III. Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata ). Prvi stupanj sudjelovanja je informiranje, to je jednosmjern

---

<sup>60</sup> <https://savjetovanja.gov.hr/o-savjetovanjima/sto-su-to-e-savjetovanja-i-kako-se-ukljuciti-1123/1123>



proces u kojem državna tijela sama informiraju građane prema vlastitom nahođenju. Savjetovanje predstavlja drugi stupanj sudjelovanja i on je dvosmjernan proces tijekom kojeg državna tijela primaju povratne informacije zainteresirane javnosti. Treći stupanj je uključivanje te predstavlja višu razinu suradnje jer predstavnici građana sudjeluju u procesu donošenja javnih politika. Četvrti stupanj suradnje je partnerstvo i ono predstavlja najviši oblik sudjelovanja. Također se definira pojam zainteresirane javnosti koji obuhvaća građane, organizacije civilnog društva, komore, javne ustanove i pravne osobe. (Čl. III. Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata)

Uređena su i opća načela savjetovanja, a to su „sudjelovanje, povjerenje, otvorenost i odgovornost te djelotvornost“ (čl. IV. Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata ). Propisani su minimalni standardi i mjere koji se moraju poštivati tijekom izrade politika i programa. Javnost mora biti „pravodobno informirana o planu donošenja zakona, propisa ili akata, pozivi za sudjelovanje trebaju biti dostupni na internetskim stranicama tijela te moraju jasni i sažeti ali uz to sadržavati sve važne informacije“. (čl. 17. Zakona o pravu na pristup informacijama) Za razliku od Zakona o pravu na pristup informacijama, Kodeksom je propisan kraći rok za provedbu savjetovanja, rok ne smije biti kraći od 15 dana od dana objave nacrt na internetskim stranicama. Izrada izvješća o provedenom postupku uređena je na isti način kao u Zakonu o pravu na pristup informacijama. Radi usklađenosti primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima imenuju se koordinatori za savjetovanje. (Čl. V. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima izrade zakona, drugih propisa i akata) Sve odredbe Zakona i Kodeksa jednako se primjenjuju na postupke koje provode jedinice lokalne i područne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima.

### 6.1.1. Pregled postupka javnih konzultacija na razini RH

Na primjeru Zakona o znanstvenoj djelatnosti i viskom obrazovanju<sup>61</sup> prikazat ću proces javnih konzultacija. Ministarstvo znanosti i obrazovanja<sup>62</sup> je objavilo Nacrt Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju na portalu e-Savjetovanje te

---

<sup>61</sup> NN 119/2022

<sup>62</sup> <https://mzo.gov.hr/>

je 6.svibnja 2022. otvorilo postupak savjetovanja, a zatvorilo ga 5. lipnja 2022. Objavu izvješća o provedenom postupku predvidjeli su 5.srpnja 2022. Tijekom 30 dana otvorenosti postupka prikupljeno je 2388 komentara na Nacrt zakona, od tog broja njih 2143 se odnosi na opće komentare, a 245 na nadopunu teksta. Broj prihvaćenih komentara je 675, nije prihvaćeno 824 komentara, djelomično prihvaćeno je 285 komentara, 604 komentara dobilo je odgovor primljeno na znanje.<sup>63</sup> Nakon završetka savjetovanja i objave izvješća, nadležno ministarstvo pokreće proceduru donošenja zakona u Saboru, što u konačnici dovodi do donošenja zakona. Zakon iz ovog primjera objavljen je u Narodnim novinama 14.10.2022. Ministarstvo znanosti i obrazovanja je tijekom 2022. planiralo provesti 48 postupaka savjetovanja za različite propise.<sup>64</sup>

## 6.2. Procjena učinaka propisa u RH

Procjena učinaka propisa u RH je regulirana Zakonom o procjeni učinaka propisa<sup>65</sup>. Zakonom se uređuje postupak procjene učinaka propisa, načini planiranja zakonskih aktivnosti, nadležna tijela, savjetovanje s javnošću i svi postupci vezani za to. (Čl.1. Zakona o procjeni učinaka propisa )

Postupak procjene učinaka propisa određen je člankom 2. ovog Zakona. Procjena učinka je zapravo postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona uz upotrebu analize izravnih učinaka kako bi se odabralo optimalno rješenje. Analiza izravnih učinaka utvrđuje utjecaj na „gospodarstvo, tržište rada, ljude i okoliš te socijalni učinak“. (čl.9. Zakona o procjeni učinaka propisa) Procjenu gospodarskih učinaka čini procjena učinaka na investicije, funkcioniranje tržišta, konkurentnost gospodarstva, utjecaj na ljude. Procjena socijalnih učinaka čini analiza utjecaja na demografiju, socijalnu skrb, utjecaj na osjetljive društvene skupine, pristup zdravstvu i drugim javnim uslugama. Procjena učinaka na okoliš se sastoji od procjenjivanja utjecaja na klimatske promjene, utjecaj na prirodne resurse, upotreba obnovljivih i neobnovljivih izvora energije, uspostava održivog razvoja i gospodarenja otpadom. Prilikom učinaka na tržište rada procjenjuje se kretanje broja zaposlenih, radne standarde i kvalitetu uvjeta rada te na kraju sam mirovinski sustav. U okviru procjene učinaka na ljudska

---

<sup>63</sup> <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>

<sup>64</sup> <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/e-Savjetovanja2022/Plan%20savjetovanja%20MZO-a%20za%202022.%20g.pdf>

<sup>65</sup> NN 47/17

prava procjenjuje se ravnopravnost spolova, suzbijanje diskriminacije, zaštita osobnih podataka, jednako postupanje prema jednakima, dostupnost prava na pristup informacijama. Utjecaj izravnih učinaka promatra se u odnosu na sljedeće skupine: poduzetnici, građani, obitelj, kućanstvo, radno aktivno stanovništvo, umirovljenici, pružatelji usluga, manjine, hrvatski branitelji, socijalne skupine, udruge, zaklade te druga državna tijela, a ovisno o propisu može proširiti krug ciljanih skupina nad kojima se vrši analiza. Vlada uredbom detaljnije propisuje kriterije za procjenu izravnih učinaka, skupina na koje se odnosi te sva druga važna pitanja. (Čl. 9. Zakona o procjeni učinaka propisa)

U okviru procjene učinaka propise se provodi i prethodni postupak ocjene propisa. Prethodna procjena se sastoji od analize postojećeg stanja unutar područja na koji se propis u nastajanju odnosi, definiranju promjena koje se namjeravaju postići, određivanje postupaka i mjera za ostvarivanje ishoda, utvrđivanje izravnih učinaka, donošenje odluke o potrebi provođenja MSP testa<sup>66</sup> i SCM metodologije<sup>67</sup>. Ako je potrebno zbog okolnosti propisa moguće je provesti konzultacije i savjetovanja s stručnim tijelima. (Čl.11. Zakona o procjeni učinaka propisa)

Ciljevi postupka procjene učinka mogu biti opći i posebni. Opći ciljevi su: razmatranje mogućih normativnih rješenja, jačanje vladavine prava, smanjenje troškova provedbe te zaštita ljudskih prava i sloboda. Posebni ciljevi su ostvarivanje otvorenosti i transparentnosti postupka, uključivanje zainteresirane javnosti, ustanovljivanje možebitnih prepreka te poticanje suradnje državnih tijela. (Čl.3. Zakona o procjeni učinaka propisa )

Zakon se jednako primjenjuje i na postupke izrade nacrta prijedloga Vlade i na postupak donošenja državnog proračuna. Osim ovog zakona na postupak donošenja propisa se mogu primjenjivati i drugi propisi ovisno o slučaju. Među najkorištenijima su „Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Poslovnik Hrvatskog sabora i Zakon o pravu na pristup informacijama“ (Čl.6. Zakona o procjeni učinaka propisa).

Oblici akata planiranja procjene učinaka propisa su strategije i akcijski planovi procjene učinaka propisa. Koordinator i stručni nositelj strategija i akcijskih planova je Ured za

---

<sup>66</sup> MSP test obuhvaća postupke analize i ocjene pozitivnih i negativnih učinaka određenih propisa na gospodarstvo.

<sup>67</sup> SCM metodologija je metoda kojom se mjere administrativni troškovi za gospodarstvo koji nastaju tijekom primjene propisa na snazi i onih koji bi nastali iz nacrta prijedloga propisa.

zakonodavstvo. „Strategiju donosi Vlada na prijedlog Ureda za zakonodavstvo za razdoblje od pet godina.“ (čl. 8. Zakona o procjeni učinaka propisa) Njome se „dugoročno usmjerava razvoj propisa, provedivost, ciljevi i potrebni administrativni kapaciteti“. (čl. 8. Zakona o procjeni učinaka propisa) Za razliku od strategija, akcijske planove donosi Ured za zakonodavstvo, za vrijeme predviđeno Strategijom, no može odrediti u kraće razdoblje. Akcijski plan predstavlja provedbeni akt Strategije, njime se definiraju primarne mjere i aktivnosti, načini provedbe, redoslijed mjera, rokovi i nadležna tijela. Svaka strategija i akcijski plan se mora objaviti na internetskim stranicama Ureda. Ured je obavezan podnositi izvješće o provedbi i ostvarivanju ciljeva koji su određeni Strategijom Vladi RH, podnose se najkasnije nakon tri mjeseca od isteka važenja Strategije te osim toga zadužen je za nadzor provedbe Zakona. (Čl.8. Zakona o procjeni učinaka propisa)

Značajnu ulogu u planiranju i donošenju propisa ima Plan zakonodavnih aktivnosti koji donosi Vlada RH na prijedlog Ureda za zakonodavstvo. Plan se mora donijeti u „tekućoj kalendarskoj godini za sljedeću kalendarsku godinu“ (čl.10. Zakona o procjeni učinaka propisa), a u njemu moraju biti sadržane naznake nacrtu prijedloga zakona za koje se traži procjena učinaka propisa te usklađivanje s europskim pravnim normama. Ured je dužan radi izvješća o izvršenju Plana te ga dostaviti Vladi i objaviti na internetskim stranicama Ureda. (Čl.10. Zakona o procjeni učinaka propisa)

Zakonom su definirane i iznimke od provedbe postupka učinaka propisa. Određeno je da se postupak ne mora provesti ako se radi „o potvrđivanju međunarodnih ugovora, provedbi obvezujućih pravnih akata Unije, za izvršavanje državnog proračuna RH te davanju ovlaštenja Vladi da uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora“. (čl. 15. Zakona o procjeni učinaka propisa)

Osim ex ante evaluacije u Hrvatskoj se koristi i ex post evaluacija postojećih propisa. „U slučajevima kada se propis donosi radi zaštite interesa RH, hitnog otklanjanja opasnosti od štete ili socijalnog te gospodarskog interesa moguće je da se postupak procjene učinaka propisa ne provede.“ (čl. 17 Zakona o procjeni učinaka propisa) Ipak „u roku od dvije godine od stupanja na snagu“ takvog propisa potrebno je provesti naknadnu kontrolu. (čl.17. Zakona o procjeni učinaka propisa) Procjena učinaka propisa može se provesti i za bilo koji zakon, provedbeni propis ili akt koji je na snazi.

Za sam postupak procjene učinaka propisa zaduženi su Ured za zakonodavstvo, stručni nositelj<sup>68</sup> te nadležno tijelo.

### 6.3. Upravna simplifikacija u RH

Veće promjene u sustavu hrvatske uprave događaju se tijekom 2000-ih godina, a na njih posebno utječu razvoj interneta i težnje za priključenjem u članstvo Unije. Hrvatska zapravo preuzima metode i instrumente koji su se pokazali dobrima na području EU.

Tijekom razdoblja od 2006.-2008. godine u Hrvatskoj je proveden projekt Hitrorez. U sklopu projekta odvijali su se postupci preispitivanja i analize propisa, utvrđivanje normativnih i administrativnih zapreka, te su predložene mjere pojednostavljenja i uklanjanja nepotrebnih propisa. (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012: 200) Tom svrhom organizirane su posebne jedinice za Hitrorez te su na kraju projekta iznijele rezultate svog rada Vladi. Prema mišljenju posebnih jedinica RH je trebala ukinuti 420 propisa a pojednostaviti njih 371 što predstavlja gotovo 50% ukupnih gospodarskih propisa, no Vlada je uspješno provela tek njih 195.<sup>69</sup>

Razvojem i širenjem dostupnosti interneta uprava teži mijenjanju i prilagođavanju načina rada novim zahtjevima sa kojima se susreće, te dolazi do modernizacije i digitalizacije. Uspostavlja se e-uprava i jedinstveno upravno mjesto (one-stop-shop), a istaknuti pomak se dogodio 2014. godine uspostavom sustava e-Građani.

E-uprava je digitalizacije javne uprave radi osiguravanja brže, jeftinije te kvalitetnije uprave. Ovakav sustav se u praksi pokazao učinkovitijim, pristupačnijim i jednostavnijim, poboljšana je suradnja između državnih tijela, a uočeno je povećanje etičkog ponašanja s manjim izgledima za korupciju. Komisija potpomaže državama članicama u provođenju transparentne i odgovorne administrativne prakse, daje tehničku potporu za izradu i provođenje etičkih smjernica, strategija i politika borbe protiv korupcije.

Jedinstveno upravno mjesto je način povećavanja jednostavnosti i djelotvornosti uprave te interne komunikacije i razmjene informacija. Cijeli koncept je definiran

---

<sup>68</sup> središnje tijelo državne uprave iz čijeg se djelokruga izrađuje nacrt prijedloga zakona

<sup>69</sup><https://vlada.gov.hr/vijesti/vladi-rh-predstavljene-preporuke-posebne-jedinice-za-hitrorez/12795>

Zakonom o općem upravnom postupku<sup>70</sup>. Predstavlja jedinstvenu kontaktnu točku između građana i uprave, može biti fizičke ili virtualna. Građanin na taj način komunicira s upravom, podnosi podneske na brži i jednostavniji način te dobiva odgovor. Ako to zahtjeva situacija, razmjena informacija kao i donošenje odluka za koje je potrebna suradnja više tijela odvija se u pozadini. Smatra se da korisnik ne poznaje i ne treba poznavati sustav i odnose tijela te iz tog razloga podatke o kojima već postoji evidencija prikuplja ono tijelo kojemu je to potrebno za rad, a korisnik dobiva krajnji rezultat odnosno uslugu koju je tražio na brz i jednostavan način.

Sustav e-Građani je projekt Vlade RH, pomoću kojeg građani potpuno besplatno, brzo i jednostavno uspostavljaju komunikaciju s javnom upravom. Korisnici mogu biti fizičke i pravne osobe. Portal e-Građani trenutno koristi 1.742.936 građana<sup>71</sup>. Kroz godine broj usluga se povećao s 15 na 92. Neke od usluga koje se pružaju putem sustava su matične knjige, radne knjižice, usluge MUP-a, zapisi o statusu studenata, porezne usluge.<sup>72</sup> Osim za korisnike u tuzemstvu dostupan je i za Hrvate u inozemstvu.

Hrvatska također sudjeluje u mrežnom Europskom portalu e-pravosuđe, te i sama ima sličan sustav. Riječ je o portalu e-Usluge pravosuđa, koji po uzoru na europski model pruža usluge pravosuđa dostupne ne jednom mjestu. Usluge koje pruža su e-Komunikacija, uvjerenja da se protiv osobe ne vodi kazneni postupak, e-Predmet, Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra, e-Oglasna ploča, Kaznena evidencija, sudski registar, Registar nesolventnosti, te Uređena zemlja putem koje je moguće pretražiti osnovne zemljišnoknjižne podatke. E-komunikacija je portal na kojem stranka može podnijeti podnesak bilo kojem sudu na teritoriju RH, isključuje mogućnost predaje podneska za zemljišnoknjižna pitanja jer se oni predaju putem Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra. E-Predmet osmišljen je za lakše pretraživanje sudskih postupaka koji su već u tijeku te na lakši način dobiti osnovne informacije o predmetu.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> NN 47/2009, 110/2021

<sup>71</sup> <https://data.gov.hr/ckan/dataset/e-gradjani-statistika/resource/03eec8ce-9514-4d8c-8a20-70f996a1f9da>

<sup>72</sup> <https://gov.hr/>

<sup>73</sup> <https://mpu.gov.hr/digitalna-strana-pravosudja/12444>

## 7. ZAKLJUČAK

Koncept bolje regulacije je obilježio proces nastanka politika i programa i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini, uspostavom europskih standarda i kriterija kojima se regulira proces njihova donošenja od prijedloga do stupanja na snagu. Pravila i metode implementiraju se u svim zemljama članicama uz ostavljanje prostora za samostalno odlučivanje načina njihove implementacije.

Ključni instrumenti bolje regulacije su procjena učinaka propisa, upravno pojednostavljenje, javne konzultacije a u počecima primjene je sustav jedan za jedan. Razlike u donošenju zakonodavstva između pojedinih zemlja bile su velike, a ovim instrumentima nastoji se postići uniformiranost i standardizacija postupka. Procjenom učinaka propisa naglasak se stavlja ne samo na propis ili politiku koja se donosi nego na njezin utjecaj na građane, gospodarstvo, financije i druge elemente. Javne konzultacije imaju pozitivan učinak u odnosu na građane i njihovo zadovoljstvo zakonskim okvirom, povećanju participacije i promicanju demokratskih vrijednosti te ujedno služi i političkom obrazovanju građana. Nastojanja provedbe upravnog pojednostavljenja dovode do značajnog smanjenja neučinkovitih, zastarjelih i nepotrebnih propisa te donošenjem jezgrovitih, jasnih i suvremenih propisa.

Smatram da je usvajanje europskih obrazaca bolje regulacije znatno utjecalo na poboljšanje zakonodavnog okvira u RH, iako je obuhvatila tek manji dio propisa, a veći dio njih je još uvijek neodgovarajućeg i zastarjelog oblika. Postupak javnog savjetovanja potuče građane na sudjelovanje u stvaranju politika i programa, potiče razvoj demokratskih procesa a utječe i na političku kulturu građana, ipak smatram da postoji dosta nizak interes sa savjetovanje i davanje mišljenja. Mnogobrojni građani i dalje smatraju da njihovo mišljenje nije važno te da se njihov stav ne broji, a isto tako velik broj njih nije ni upoznat s postupcima javnog savjetovanja. Stanje s brojem propisa u Hrvatskom zakonodavstvu je udaljeno od ideala kojem teži EU, ali od pristupanja u članstvo učinjeni su veliki pomaci. Instrumente bolje regulacije treba približiti građanima, upoznati ih s pravom sudjelovanja u stvaranju javnih politika i programa, pojednostavniti postupke i načine sudjelovanja te uspostaviti povezan i koherentan odnos između državnih tijela, koji prate najbolje prakse drugih država za ostvarenje svojih ciljeva.

## 8. LITERATURA

### 8.1. Knjige i članci

Đurman P. (2016) Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti – Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske VII, str. 342-373

Koprić I. Neka konceptualna pitanja europskog upravnog prostora, Hrvatska pravna revija 12 (2012), str 51-56

Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G; Europski upravni prostor; Institut za javnu upravu (2012)

Lalić Novak G; Pregled dokumenata SIGMA-e u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u istočnoj Europi

Musa A. – Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava 6 (2006), str. 123-154

Musa A. Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi; Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske 6 (2015), str.3-40.

### 8.2. Propisi i dokumenti EU

European Commission (2005) Communication Working together for growth and jobs, A new start for the Lisbon Strategy COM(2005) 24 final, Brussels, 2.2.2005 , pristupljeno 10.6.2023.

European Parliament, Lisbon European Council 23 and 24 march 2000 [https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm), pristupljeno 19.6.2023.

Europska Komisija, Komunikacija Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo, Bruxelles, 29.4.2021. COM(2021) 219 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN>, pristupljeno 10.6.2023.

Europska Komisija, European Governance A White Paper - [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10), pristupljeno 10.6.2023.



Europska Komisija, Komunikacija Komisije; Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće , COM(2021) 118 final, Bruxelles, 9.3.2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> , pristupljeno 10.6.2023.

Komunikacija Komisije, Bolja regulacija: Pametna regulacija u EU, COM(2010)543 final, Bruxelles, 8.10.2010., pristupljeno 10.6.2023.

Komunikacija Komisije, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo COM(2021) 219 final, Bruxelles, 29.4.2021, pristupljeno 10.6.2023.

Ligi, T. and A. Kmecl (2021), "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 62, OECD Publishing, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/implementation-laws-administrative-procedure-western-balkans-sigma-june-2021.htm>, pristupljeno 19.6.2023.

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report - <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>, pristupljeno 20.5.2023.

OECD, Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment, 25.2.2020. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>

OECD (1997), Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers, No. 15, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/checklist-on-law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe\\_5kml6g2zl0bw-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/checklist-on-law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml6g2zl0bw-en)

OECD (1997), Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Papers, No. 18, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe\\_5kml618wrlg7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml618wrlg7-en)

OECD (2007), Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a 36 Better Regulation Policy, SIGMA Papers, No.42, OECD Publishing, <https://www.oecdilibrary.org/docserver/5kml60q573g6en.pdf?expires=1687188090&iid=id&accname=quest&checksum=F9253CCC4A340A84DC660CDA087D2F8D>, pristupljeno 12.6.2023.

OECD, Regulatory Policy Outlook 2021 Regulatory policy 2.0 (2021) - <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/chapter-one-regulatory-policy-2.0.pdf>, pristupljeno 11.6.2023.

OECD, Regulatory Policy Working Papers No. 20: Regulatory policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the "Q exercise" 2020. [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75062/Radaelli\\_2022\\_OECD%20Wp.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75062/Radaelli_2022_OECD%20Wp.pdf?sequence=1), pristupljeno 11.6.2023.

Tunyan, B. (2021), "Regulatory impact assessment and EU law transposition in the Western Balkans: A comparative analysis of the practice of ex ante assessment of regulatory proposals 38 and EU law transposition", SIGMA Papers, No. 61, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment-and-eu-law-transposition-in-the-western-balkans\\_2cbdb615-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment-and-eu-law-transposition-in-the-western-balkans_2cbdb615-en), pristupljeno 19.6.2023.

Vági, P. and K. Kasemets (2017), "Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 53, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/functioning-of-the-centres-of-government-in-the-western-balkans\\_2bad1e9c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/functioning-of-the-centres-of-government-in-the-western-balkans_2bad1e9c-en), pristupljeno 12.6.2023.

### 8.3. Ostali izvori

Europska Unija - <https://europa.eu/citizens-initiative/> hr, pristupljeno 11.6.2023.

Europska Komisija - <https://joinup.ec.europa.eu/collection/joinup/about>, pristupljeno 11.6.2023.

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, NN 140/09

Portal e-savjetovanja - <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>, pristupljeno 11.6.2023.

Portal e-građani - <https://gov.hr/>, pristupljeno 11.6.2023.

Zakon o pravu na pristup informacijama NN 25/13, 85/15, 69/22

Zakon o procjeni učinaka propisa NN 44/17

## Izjava o izvornosti

Ja, Lucija Strahinec, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica 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/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lucija Strahinec

(potpis studenta)