

Procjena učinaka propisa u Hrvatskoj

Alebić, Ana

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:015295>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-16**



Repository / Repozitorij:

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



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

Ana Alebić

PROCJENA UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ

Diplomski rad

MENTOR: izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, 2022/2023.

Izjava o izvornosti

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

Ana Alebić

A handwritten signature in black ink that reads "Ana Alebic'". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

(potpis studenta)

SADRŽAJ:

1	UVOD	1
2	POVIJEST I RAZVOJ PROCJENE UČINAKA PROPISA	3
2.1	Začeci instrumenta procjene učinaka propisa globalno	3
2.2	Povijest procjene učinaka regulacije u Republici Hrvatskoj.....	4
3	DEFINIRANJE I CILJEVI PROCJENE UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ	6
3.1	Zakonska definicija	6
3.2	Kriteriji u postupku procjene učinaka propisa	6
3.3	Ciljevi postupka.....	8
4	POSTUPAK PROVEDBE PROCJENE UČINAKA PROPISA	9
4.1	Prethodna procjena	9
4.2	Procjena učinaka propisa.....	9
4.3	Naknadna procjena učinaka propisa.....	10
4.4	Metodologija procjene učinaka propisa u Hrvatskoj.....	11
5	NADLEŽNOST ZA POSTUPAK PROCJENE UČINAKA PROPISA	15
5.1	Ured za zakonodavstvo	15
5.2	Stručni nositelj i nadležna tijela	16
6	OKVIRI PROCJENE UČINAKA PROPISA	17
6.1	Zakonodavni okvir	17
6.2	Strateški okvir	17
6.2.1	Strategija procjene učinaka propisa od 2018. do 2023.godine	17
6.2.2	Strategija procjene učinaka propisa od 2013. do 2015.godine	20
7	USPJEŠNOST IZVRŠENJA PLANA VEZANO ZA POSTUPAK PROCJENE UČINAKA	

7.1	Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2013. do 2015.godine.....	23
7.2	Nedostaci i preporuke za jačanje sustava uočeni u trogodišnjem razdoblju od 2013. do 2015.godine.....	25
7.3	Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2016. do 2017.godine.....	26
7.4	Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2018. do 2019.godine.....	28
7.5	Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2020. do 2022.....	31
7.6	Provedeni postupci procjene učinaka propisa za prijedloge zakona prema stručnim nositeljima.....	34
8	PRAKSA I PROSTOR ZA POBOLJŠANJE SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA	36
9	ZAKLJUČAK.....	38

SAŽETAK

Tema ovoga rada je procjena učinaka propisa u Hrvatskoj. Na početku ćemo istražiti povijest nastanka samog instrumenta i njegov daljnji razvoj u svijetu te ćemo detaljnije govoriti o progresivnim fazama uvođenja provedbe postupka PUP-a kod nas. Nadalje, prikazat ćemo definiciju i ciljeve PUP-a u Hrvatskoj te detaljnije opisati sami postupak koji se sastoji od dva koraka, prethodne procjene i procjene učinaka. Zatim, opisat ćemo iznimke i slučajeve kada se provodi naknadna procjena te prikazati metodologiju procjene. U šestom poglavlju govorit ćemo o razvoju zakonodavnog i strateškog okvira te dvjema Strategijama Vlade RH o procjeni učinaka. Naposljetku, istražiti ćemo kolika je uspješnost izvršenja planova zakonodavnih aktivnosti vezanih za PUP postupak u razdoblju od 2013. do 2022. godine te koji su nedostaci sustava zapaženi i gdje postoji prostor za njegovo daljnje poboljšanje.

ABSTRACT

The topic of this paper is the Regulatory impact assessment in Croatia. At the beginning, we will explore the history of the creation of the instrument itself and its further development in the world, we will talk in more detail about the progressive stages of the introduction of the RIA (eng. *Regulatory impact assessment*) procedure in our country. Furthermore, we will present the definition and objectives of the RIA in Croatia and describe in more detail the procedure itself, which consists of two steps, a preliminary assessment and an impact assessment. Next, we will describe the exceptions and cases when ex-post evaluation is performed to illustrate the evaluation methodology. In the sixth chapter, we will talk about the development of the legislative and strategic framework and the two Strategies of the Government of the Republic of Croatia on regulatory impact assessment. Finally, we will investigate how successful the execution of legislative activity plans was in the period from 2013. to 2022., and what shortcomings of the system were noted and where there is room for its further improvement.

1 UVOD

Jedan od ključnih aspekata svake moderne države je donošenje zakona i propisa koji djeluju kao svojevrsne niti vodilje koje oblikuju sudbinu društva. Obzirom na veliki utjecaj na zajednicu i pojedince, potrebno je razumijevanje i svijest ne samo po pitanju donošenja, već i po pitanju potencijalnih utjecaja i posljedica koje bi zakoni mogli uzrokovati. Upravo zbog osviještenosti o potrebi donošenja informiranih odluka, do izražaja dolazi „procjena učinaka propisa“, kao sustavna metoda analize i ocjenjivanja potencijalnih rezultata predloženih zakona prije njihove provedbe.

Zarad kvalitetnijeg konteksta, početni dio rada dotaknut će se povijesti i razvoja predmetnoga instrumenta čiji začetci se javljaju sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća pojavom nove upravne doktrine – novog javnog menadžmenta. Uz promjene dotadašnjeg načina upravljanja, 1978. godine u SAD-u, uvodi se novi regulatorni alat – „Regulatory impact assessment“, odnosno procjena učinaka, čije koristi kasnije prepoznaju i međunarodne organizacije kao što su Svjetska banka, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj te Europska Komisija. Shodno tome, primjena instrumenta trenutno je obvezna u većini zemalja članica Europske unije i OECD-a.

Republika Hrvatska je, kao i brojne zemlje, uočila prednosti primjene PUP-a te je u skladu s europskim standardima usvojila pristup koji zagovara minimiziranje neželjenih posljedica, detektiranje alternativnih rješenja te transparentnost i jače sudjelovanje zainteresiranih dionika. Kroz ovaj rad, sagledat ćemo evoluciju i faze uvođenja instrumenta procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, od početka 2005. godine do danas. Nakon početnoga neuspjeha i ukidanja Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, temelj institucionalnog okvira čini Ured za zakonodavstvo koji kao stručna služba Vlade RH igra ključnu ulogu u koordinaciji, analiziranju i praćenju postupaka PUP-a. Pozitivna prekretnica primjene procjene u praksi započinje donošenjem sveobuhvatnog zakonodavnog okvira 2012. godine. Pored institucionalnog i pravnog okvira, važan element uspješnog suvremenog upravljanja također čini i kvalitetan strateški okvir kojim se postavljaju vizija, misija i ciljevi te načini njihova ostvarenja. U Hrvatskoj su do sada donesene dvije strategije kojima se dugoročno nastojao usmjeriti razvoj sustava PUP-a, prva za

trogodišnje razdoblje od 2013. do 2015. godine, a druga za petogodišnje razdoblje od 2018. do 2023. godine.

Evaluacija i redovito praćenje stanja nužni su za uočavanje nedostataka kako bi se prepoznale mogućnosti za daljnji razvoj i napredak. Na temelju godišnjih izvješća o provedbi planova normativnih aktivnosti Vlade RH, istražiti ćemo kako se kretao trend realizacije aktivnosti vezanih za PUP postupak od 2013. do 2022. godine te kakvu su uspješnost izvršenja provedbe postupka imali stručni nositelji.

Cilj rada je doprinijeti boljem razumijevanju instrumenta procjene učinaka propisa kao ključnog elementa boljeg upravljanja te skrenuti pozornost na važnost njegove sustavne primjene kojom se značajno može utjecati na gospodarski rast, smanjenje administrativnih opterećenja, kvalitetnije zakonodavstvo te na općenitu dobrobit građana u svrhu stvaranja okoline u kojoj se donose zakoni temeljeni na informiranim odlukama uz sudjelovanje što većega broja zainteresiranih sudionika.

2 POVIJEST I RAZVOJ PROCJENE UČINAKA PROPISA

2.1 Začeci instrumenta procjene učinaka propisa globalno

Sedamdesetih godina 20. stoljeća dolazi do velike naftne krize koja je izazvala inflaciju i zadala udarac na proračune zemalja Zapadnoga bloka, a naročito na proračun Sjedinjenih Američkih Država. Kao odgovor na takvu situaciju predsjednik SAD-a Gerald Ford uvodi promjene u dotadašnji način upravljanja državom. Naglasak se stavlja na rezultate i profit te se u javnom sektoru počinju primjenjivati metode iz privatnoga sektora. Dakle, javlja se nova upravna doktrina „eng. New Public Management (NPM)“ - novi javni menadžment (NJM). Ona stavlja naglasak na tzv. „3E“- ekonomičnost, efikasnost i efektivnost.¹ Također dolazi i do promjena u regulatornim tehnikama upravljanja državom te se u SAD-u 1978.g. uvodi novi regulatorni alat- RIA (eng. Regulatory impact assessment). Na zahtjev centralnih jedinica koje nadziru rad agencija, agencije počinju primjenjivati ekonomsku analizu na prijedlog propisa i ostalih regulacijskih akata. U SAD-u su to agencije poput Agencije za zaštitu okoliša (eng. *Environmental Protection Agency*), a u Kanadi Agencije za Zdravstvo (eng. *Health Canada*).²

Pozitivno iskustvo provedbe PUP-a prepoznale su i međunarodne organizacije. Među njima su Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, dalje: OECD), Svjetska banka (eng. *World Bank*, dalje: WB) te Europska Komisija. Početkom 1980-ih godina zemlje članice OECD-a počele su koristiti PUP u postupku donošenja odluka, a kasnije se primjena širi i na sektorske politike te 2000-tih postaje uobičajen dio postupka donošenja odluka. Prema OECD-u, RIA se koristi kao alat i kao sredstvo koje doprinosi donošenju informiranih odluka pri ostvarivanju javnih ciljeva.³

Zbog brojnih prednosti i pozitivnih iskustava 2002.g. (temeljem Komunikacije Komisije o procjeni učinaka)⁴, ekonomska analiza potencijalnih učinaka postaje i sastavni dio politike Europske

¹ Norman, L. „Razvoj i primjena metodologije procjene učinaka propisa u zemljama niskog i srednjeg dohotka“; Centar za regulaciju i tržišno natjecanje; serija radova – rad br. 30; Sveučilište Manchester (2002); str. 5.

² Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. „Globalni pokazatelji regulatornog upravljanja: Svjetske prakse procjene učinaka propisa“; Grupa Svjetske Banke; Studija slučaja (2016); str. 1-3.

³ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Đurman, P., Lopizić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) – „Procjena učinaka propisa“; str. 2.

⁴ Musa, A. „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“; Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 6., br. 1. (2015); str. 16.

komisije. Radi se o politici Bolje regulacije (*eng. Better Regulation*) u kojoj se oblikovanje europskih javnih politika otvara javnosti, a u kojoj je RIA ključni instrument. Bolja regulacija dala je pozitivne rezultate, a usavršena je 2010.g. kada je Europska komisija donijela komunikaciju Pametne regulacije (*eng. Smart Regulation*). Uz usavršavanje dotadašnjih instrumenata, dodan je i koncept pametne regulacije u kojem se fokus donošenja javnih politika širi na cjelokupan proces. Donošenje, implementaciju, primjenu, evaluaciju, reviziju i što jače uključivanje javnosti u sve faze.⁵

2.2 Povijest procjene učinaka regulacije u Republici Hrvatskoj

U ranoj fazi neovisnosti uvođenje procjene učinaka popisa nije bilo prisutno, a donošenje zakona nije uvijek bilo popraćeno kvalitetnom analizom posljedica, ali s vremenom se uvidio problem loših zakona i počelo se razmišljati o PUP-u kako bi se spriječile posljedice takvog donošenja.

Prva faza razvoja razdoblje je od 2005. do 2009. godine te se u njoj tek stvaraju temelji za primjenu procjene učinaka propisa. Karakteriziraju je stanje organizacijskog traženja i parcijalna primjena PUP-a, a nadležnost za provedbu bila je u okviru resora tijela državne uprave zaduženih za okoliš, gospodarstvo i socijalnu skrb. Njihova međuresorna koordinacija bila je slaba, a nadležnost za provedbu instrumenta fragmentirana. Takav sustav rezultirao je nepravodobnim pripremama PUP-a gdje je procjena učinaka bila samo još jedna administrativna obveza u zakonodavnom postupku i nepostojanjem analize propisa koji su se u to vrijeme donosili. Iznimka je bio resor zadužen za financije koji je standardizirao proces procjene fiskalnog učinka za prihode i rashode i analizu učinka postavio kao uvjet predlaganja akata Vladi RH te se takva praksa nastavila do danas.⁶

Dotadašnji problemi nastojali su se riješiti uspostavom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa Vlade Republike Hrvatske koji bi djelovao kao središnja koordinativna jedinica. Njegova zadaća bila je ocjenjivanje okvirne, umjesto dotadašnje parcijalne, procjene učinaka propisa te davanje naputaka za PUP za prijedloge propisa s većim učinkom. Međutim, uspostava Ureda nije donijela rezultate.⁷ Kao posljedica toga i financijske krize 2007.godine, pod pritiskom

⁵ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Đurman, P., Lopizić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) – „Procjena učinaka propisa“; str. 2.

⁶ Ibid.; str. 3.

⁷ Ibid.; str. 4.

javnosti , Ured je ukinut (30.srpnja 2009. Vlada na sjednici donosi Uredbu o ukidanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa).⁸

Druga faza odnosi se na razdoblje od 2009. do 2012.godine kada dolazi do institucionalizacije PUP-a kao instrumenta bolje regulacije u okviru Ureda za zakonodavstvo Vlade RH. Ispunjavanje pretpostavki za PUP osigurane su uz pomoć IPA 2007 Twinning projekta „Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj“ u kojem su sudjelovale Velika Britanija i Sjeverna Irska i Republika Estonija, a to su izrada prijedloga zakonodavnog okvira, jačanje administrativnih kapaciteta, podizanje svijesti građana, civilnog društva i poslovne zajednice o prednostima procjene učinaka propisa.⁹

Treća faza započinje donošenjem sveobuhvatnog zakonodavnog okvira, odnosno Zakona o procjeni učinaka propisa koji je stupio na snagu 1.siječnja 2012.godine te traje do donošenja novoga zakona 2017.godine. Prvi Zakon o PUP-u nastao je kao rezultat iskustva Ujedinjenog Kraljevstva i Republike Estonije uz uvažavanje karakteristika donošenja propisa u Hrvatskoj kako bi se zakonodavni okvir sustava procjene učinaka propisa ugradio u hrvatski pravni sustav. Važni pravni izvori, uz Zakon, su i „Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 66/12; dalje UPUP 2012.)“, „Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. d 2015.godine“ i „Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (NN 146/12; dalje PUP Strategija 2012.)“ i „Smjernice za službenike Ureda za zakonodavstvo 2012.godine“.¹⁰

Nakon utvrđenih nedostataka u prethodnom razdoblju, četvrta faza započinje 13.svibnja 2017. godine kada na snagu stupa novi Zakon o procjeni učinaka propisa kao posljedica iskustvene nadogradnje na prethodni te traje do danas.

⁸ Banić, S., Hrvatska javna uprava: „Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave“ (2009.) br.4., str. 950.

⁹ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Đurman, P., Lopizić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) – „Procjena učinaka propisa“; str. 4.

¹⁰ Ibid.

3 DEFINIRANJE I CILJEVI PROCJENE UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ

3.1 Zakonska definicija

Zakon o procjeni učinaka propisa definira PUP kao „postupak pripreme i izrade nacrt prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera. Analizom izravnih učinaka nacrt prijedloga zakona utvrđuju se učinci na području gospodarstva, maloga gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskoga sustava, zdravstva, zaštite okoliša, zaštite ljudskih prava te zaštite tržišnog natjecanja.“¹¹

Procjena učinaka propisa podloga je za donošenje informiranih odluka kojima se analiziraju očekivani učinci mogućih rješenja uz aktivnu komunikaciju rezultata donositelja odluka. Također je i alat u rukama izvršne vlasti koji služi za povećanje kvalitete zakonodavstva kojim se transparentno i aktivno traže što učinkovitiji načini rješavanja problema i ostvarenja ciljeva javne politike bez stvaranja dodatnih opterećenja poslovnoj zajednici, organizacijama civilnog društva i građanima uz stvaranje što više pozitivnih u odnosu na negativne učinke.

3.2 Kriteriji u postupku procjene učinaka propisa

Tijekom postupka procjene učinaka propisa analiziraju se značajni izravni učinci prema vrstama odnosno razini učinaka i obuhvaćenim adresatima nacrt prijedloga zakona koji bi bili zahvaćeni mogućim rješenjem.

Izravni učinci analiziraju se prema narednim vrstama učinaka, a to su procjena gospodarskih učinaka koja uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na makroekonomsko okruženje, priljev investicija, funkcioniranje tržišta i konkurentnost gospodarstva, malo gospodarstvo, administrativne prepreke za poslovanje, istraživanje i razvoj te zaštitu potrošača. Zatim procjena socijalnih učinaka gdje se procjenjuju očekivani izravni učinci na demografske trendove, socijalnu skrb, socijalnu uključenost i zaštitu skupina s posebnim interesima i potrebama, pristup javnim uslugama i pravo na zdravstvenu zaštitu, a kod procjene učinaka na zaštitu okoliša to su učinci na zapošljavanje i tržište rada, standarde i prava na kvalitetu radnog mjesta i na mirovinski sustav.

¹¹ Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 2.

Nadalje, kriteriji vezani za procjenu u području zaštite okoliša uključuju procjenu očekivanih izravnih učinaka na klimu, kvalitetu i korištenje zraka, vode i tla, upravljanje prirodnim resursima, korištenje obnovljivih i neobnovljivih izvora energije, upravljanje otpadom i recikliranje, a procjena učinaka na zaštitu ljudskih prava uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na ravnopravnost spolova, pravo na jednaki tretman i prilike, suzbijanje diskriminacije, povredu privatnosti, zaštitu osobnih podataka, pristup pravosuđu, pravo na pristup informacijama i druga Ustavom Republike Hrvatske zajamčena prava. Posljednja, procjena učinaka na tržišno natjecanje sadržava procjenu očekivanih izravnih učinaka na tržišno natjecanje između poduzetnika na tržištu pod nediskriminirajućim uvjetima.¹²

Izravni učinci na adresate osobito se analiziraju prema mikro, malim, srednjim i velikim poduzetnicima, obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, zadrugama, građanima, obiteljima i kućanstvima, radnicima, umirovljenicima, pružateljima uslužnih djelatnosti u pojedinim gospodarskim granama, prema potrošačima, hrvatskim braniteljima, pripadnicima manjina, prema socijalnim skupinama s posebnim interesima i potrebama, udrugama, zakladama, središnjim tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, pravosudnim tijelima, javnim ustanovama jedinicama lokalne i regionalne samouprave, pravnim osobama s javnim ovlastima, trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske te prema trgovačkim društvima u vlasništvu jedinica lokalne i područne samouprave.¹³

Na slici 1. vidimo isječak iz Obrasca prethodne procjene gdje su prikazana kombinacije izravnih učinaka i zahvaćenih adresata. Ukoliko je utvrđena barem jedna, obvezno se pristupa daljnjoj procjeni i izrađuje se Iskaz.

¹² Ibid.; članak 9. stavak (2)

¹³ Ibid.; članak 9. stavak (3)

Slika 1 Sažetak rezultata prethodne procjene iz obrasca

SAŽETAK REZULTATA PRETHODNE PROCJENE

Ako je utvrđena barem jedna kombinacija:

- *veliki izravni učinak i mali broj adresata,*
- *veliki izravni učinak i veliki broj adresata,*
- *mali izravni učinak i veliki broj adresata,*

u odnosu na svaki pojedini izravni učinak, stručni nositelj obvezno pristupa daljnjoj procjeni učinaka propisa izradom Iskaza o procjeni učinaka propisa. Ako da, označite tu kombinaciju u tablici s „DA“ kod odgovarajućeg izravnog učinka.

Ako je utvrđena potreba za provođenjem procjene učinaka propisa na malog gospodarstvo, stručni nositelj obvezno pristupa daljnjoj procjeni učinaka izradom MSP testa u okviru Iskaza o procjeni učinaka propisa.

Izvor: Ured za zakonodavstvo Vlade RH

Detaljnije kriterije Vlada RH predviđa u Uredbi.

3.3 Ciljevi postupka

Opći cilj PUP-a definiran je člankom 3. Zakona kao „razmatranje prijedloga mogućih normativnih ili drugih rješenja kojima se potiče poslovno okruženje, jača vladavina prava i smanjuju troškovi provedbe propisa, uz istodobno osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobnih i političkih sloboda i prava te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava“¹⁴.

Zakonodavac kao posebne ciljeve navodi „osiguranje otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog postupka uključivanjem javnosti i zainteresirane javnosti u izradu propisa, utvrđivanje mogućih prepreka za poslovanje poduzetnika i status građana te poticanje suradnje i međuresorne koordinacije središnjih tijela državne uprave u postupku izrade zakona“.¹⁵

¹⁴ Ibid.; članak 3., stavak (1)

¹⁵ Ibid.; članak 3., stavak (2)

4 POSTUPAK PROVEDBE PROCJENE UČINAKA PROPISA

U Republici Hrvatskoj postupak se dijeli u „dva koraka“, a takav pristup preuzet je od OECD-a. Prvo se provodi *ex ante* odnosno prethodna procjena, prije no što je zakonodavni prijedlog stupio na snagu, kako bi se utvrdili budući očekivani učinci. Zatim, ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka i potrebi daljnje analize, provodi se procjena učinaka propisa.

4.1 Prethodna procjena

Središnje tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrtu zakonodavnog prijedloga (stručni nositelj) prilikom prethodne procjene provodi aktivnosti koje se iskazuju na obrascu prethodne procjene. Člankom 12. ZPUP-a kao aktivnosti definirane su analiza trenutnog stanja u području koje se namjerava urediti nacrtom zakonodavnog prijedloga i utvrđivanje promjena i rezultata te vremenskog okvira za ostvarenje istih u predmetnom području, zatim utvrđivanje adresata na koje se nacrt odnosi, razmatranje rješenja kojima se mogu ostvariti ciljani ishodi, definiranje izravnih učinaka te u konačnici utvrđivanje potrebe za provedbom testa malog i srednjeg poduzetništva i „standard cost model“ metodologije. Pored ovih aktivnosti stručni nositelj provodi i savjetovanje te, ukoliko se ukaže potreba, međuresorne konzultacije s nadležnim tijelima i drugim zainteresiranim dionicima¹⁶.

Ako se tijekom kalendarske godine ukaže potreba donošenja zakona koji se ne nalaze u Planu zakonodavnih aktivnosti, stručni nositelj je za taj zakon dužan provesti prethodnu procjenu u skladu sa Zakonom o procjeni učinaka propisa.¹⁷

4.2 Procjena učinaka propisa

Na osnovi rezultata Prethodne procjene učinaka i obveza iz Plana zakonodavnih aktivnosti, stručni nositelj započinje postupak PUP-a te u konačnici donosi Iskaz o procjeni učinaka propisa i nacrt prijedloga zakona. Aktivnosti koje stručni nositelj provodi iskazuje na propisanom obrascu iskaza o procjeni učinaka propisa. Radnje koje će se iskazati su detaljno određivanje rezultata odnosno promjena koje se nacrtom zakonodavnog prijedloga žele postići, iscrpna analiza izravnih učinaka koji su utvrđeni u prethodnoj procjeni te ako je potrebno temeljita analiza izravnih učinaka alternativnih normativnih i nenormativnih rješenja, biranje optimalnog rješenja za postizanje

¹⁶ Ibid.; članak 12.

¹⁷ Ibid.; članak 16. stavak (1)

željenih ciljeva i promjena te ukoliko je potrebno provode se MSP test i mjerenje SCM metodologijom. Posljednja aktivnost koja se provodi je utvrđivanje rokova i elementarnih kriterija za vrednovanje nacrt prijedloga zakona. Također, pored navedenih aktivnosti, stručni nositelj provest će savjetovanje (u vremenskom periodu od minimalno 30 dana) uz javno izlaganje predmeta savjetovanja te ,istovremeno sa savjetovanjem, Iskaz dostaviti na mišljenje nadležnim tijelima i Uredu za zakonodavstvo. Ovisno o sadržaju Iskaza, može provesti i konzultacije radi njegova usklađivanja s nadležnim i drugim mjerodavnim tijelima, dok tijelo nadležno za provedbu SCM metodologije¹⁸ i MSP testa¹⁹ obavezno provodi postupak usuglašavanja o rezultatima njihove provedbe. U skladu s Poslovníkom Vlade RH , dovršetkom PUP postupka, stručni nositelj dostavlja Iskaz na suglasnost Uredu za zakonodavstvo, a nacrt prijedloga zakona dostavlja na mišljenje Uredu, nadležnim i drugim tijelima.²⁰

Prilikom predlaganja nacrt prijedloga zakona Vladi RH, stručni nositelj uz nacrt prilaže i Iskaz. Također, Iskaz prilaže i Vlada uz zakonodavni prijedlog koji se upućuje na donošenje Hrvatskome saboru.

4.3 Naknadna procjena učinaka propisa

Naknadna (ex post procjena učinaka propisa) evaluacija, provodi se u fazi vrednovanja, nakon isteka vremena implementacije zakona, drugih propisa ili mjera. Njome se utvrđuju učinci provedbe i provedba se evaluira (ocjenjuje) te se time doprinosi lakšem daljnjem odlučivanju o konkretnom zakonu, propisu ili mjeri po pitanju njihovih daljnjih provedbi, izmjena/dopuna ili ukidanja.²¹

Ukoliko se „zakon donosi radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa, uz detaljno navođenje razloga“²², člankom 17. Zakona predviđaju se navedene okolnosti za izuzeće

¹⁸ Zakon o procjeni učinaka propisa; članak 4.(a), SCM metodologija je „metoda mjerenja administrativnog troška koje gospodarstvo ima prilikom primjene propisa koji su na snazi i koji bi proizašli iz nacrt prijedloga propisa“

¹⁹ Ibid.; članak 4.(d), MSP test u ZPUP-u definiran je kao test koji „sadrži postupak analize i ocjene negativnog učinka pojedinog propisa na malo gospodarstvo u obliku dodatnih ili povećanih troškova, odnosno pozitivnih učinaka kao gospodarske koristi za subjekte malog gospodarstva“

²⁰ Ibid.; članak 13.

²¹ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Đurman, P., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) – „Procjena učinaka propisa“; str. 15.-16.

²² Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 17. stavak (1)

provedbe postupaka PUP-a koji bi se, da takve okolnosti ne postoje, trebali provesti. U slučaju izuzeća, stručni nositelj obvezan je najkasnije u roku od dvije godine (od dana kada zakon stupa na snagu) naknadno provesti procjenu učinaka.

Aktivnosti koje stručni nositelj provodi u sklopu naknadne procjene su analiza ostvarenih rezultata i izravnih učinaka nastalih primjenom zakona, provedba savjetovanja kojem je minimalni rok trajanja 30 dana uz javno predstavljanje materije predmeta analize te u konačnici upućivanje preporuke po pitanju poduzimanja daljnjih mjera (nastavak provođenja, izmjena/dopuna ili stavljanje van snage).

Naknadna procjena utvrđena je u „Zakon o tržištu plina“, „Zakonu o porezu na dodanu vrijednost“, „Zakonu o porezu na dohodak“, „Zakonu o doprinosima“, „Zakonu o lokalnim porezima“, „Zakonu o porezu na promet nekretnina“ te u „Zakonu o trošarinama“.²³

4.4 Metodologija procjene učinaka propisa u Hrvatskoj

Metodološki koraci okvirno su standardizirani za sve države te međunarodne i EU institucije, dok se postupak PUP-a razlikuje ovisno o ustavno-pravnom državnom uređenju.

Metodološki koraci:

Prvi korak je utvrđivanje problema koje je ishodišna točka gdje se opisuje trenutna situacija (koja služi za daljnju analizu) te se utvrđuje radi li se o regulatornom problemu ili o cilju javne politike. Najčešći izvori problema su tržišni nedostaci (npr. moralni hazard, negativne eksternalije, tržišna moć itd.), regulatorna neučinkovitost i nove javne politike.²⁴

Drugi korak je postavljanje ciljeva, a bazira se na SMART metodologiji postavljanja ciljeva, prema kojoj je kvalitetno definiran cilj: poseban (*Specific*), mjerljiv (*Measurable*), ostvariv (*Achievable*), realističan (*Realistic*) i vremenski ograničen (*Time-limited*).

²³ Popis zakona u kojima je utvrđena naknadna procjena učinaka propisa, dostupno na <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinka-propisa/postupak-procjene-ucinka-propisa/naknadna-procjena-ucinka-propisa/421>

²⁴ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Đurman, P., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) – „Procjena učinaka propisa“; str. 26.-27.

„Utvrđivanjem ishoda daje se jasan smjer djelovanja i određuje željeno stanje. Cilj uvijek definira zamišljeno buduće vremensko stanje. Cilj prikazuje karakteristike željenog stanja pa stoga treba biti utvrđen jasno i realno, u skladu s raspoloživim resursima i vremenskim ograničenjima.“²⁵

Treći korak je utvrđivanje različitih opcija. Kod provedbe prethodne procjene učinaka utvrđuju se rješenja koja mogu dovesti do ostvarenja ishoda u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona.²⁶ Rješenja se prvenstveno odnose na moguće normativne opcije, ali i na ostale nenormativne koje su na raspolaganju.

Moguća normativna rješenja su donošenje novog propisa, izmjena/dopuna važećega te stavljanje propisa van snage

Što se tiče alternativnih rješenja, kojima se zakonodavni okvir nastoji poboljšati bez intervencije u zakonodavstvu, moguća su sljedeća: „ne činiti ništa“ (poboljšanje provedbe propisa koji su na snazi bez mijenjanja zakonodavnog okvira), zatim tržište (određivanje ishoda putem ekonomskog zakona ponude i potražnje koji će dovesti u ravnotežu tržište roba, usluga, rada i kapitala), jedno od rješenja također je i plasiranje određenih informacija kojima se nastoji poboljšati provedba postojećeg pravnog okvira na način da adresati sami odluče hoće li poduzeti određene radnje, tu je i provedba treninga, edukacija i obrazovnih programa, nadalje samoregulacija (pronalaženje načina kojim bi se adresati propisa samostalno usuglasili oko određenih pravila ponašanja) i koregulacija (samostalno usuglašavanje adresata oko pravila, uz kontrolu državnih tijela) te rješenja u obliku različitih ekonomskih instrumenata (prvenstveno motivacija i sankcioniranje putem novčanih nagrada i kazni).²⁷

Četvrti korak je utvrđivanje izravnih učinaka gdje je potrebno utvrditi razinu učinka i adresate koji bi bili zahvaćeni rješenjem te izračunati utvrđene učinke i po mogućnosti ih što više kvalitativno (novčano) izraziti. Više kriterijima utvrđivanja učinaka u poglavlju 3.2.

²⁵ Smjernice za procjenu učinaka propisa, str.27.

²⁶ Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 12.

²⁷ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, G., Đurman, P., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) – „Procjena učinaka propisa“; str. 30.-31.

Peti korak je analiza učinaka, detaljna procjena učinaka utvrđenih u prethodnoj procjeni te eventualna provedba MSP testa i/ili SCM metodologije.

Šesti korak je odabir optimalne opcije za rješavanje problema odnosno analiza troškova i koristi (eng. cost-benefit analysis) gdje se sagledavaju svi troškovi s jedne, a koristi s druge strane. Prilikom donošenja optimalnog rješenja gleda se da sveukupne koristi donošenja zakona budu veće od troškova njegove provedbe.

Sedmi korak je praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija). Monitoring uključuje sustavno prikupljanje podataka i praćenje stanja tijekom provedbe propisa/politike, obzirom na postavljene ciljeve, zarad provjere napretka. S druge strane, evaluacija je podloga za odluku o daljnjim mjerama, a može biti prethodna „ex ante“ u fazi formulacije te naknadna (zbrojna) „ex post“ na kraju procesa.

Osmi korak je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću koje uključuje pravo na pristup informacijama tijela javne vlasti te pravo na sudjelovanje u procesu donošenja odluka tijela javne vlasti.

Kada spojimo postupak PUP-a i korake iz metodologije, dobivamo narednu tablicu:

Tablica 1 Metodološki koraci PUP-a

Metodološki koraci:	Postupak procjene učinaka propisa:		
	Prethodna procjena	Procjena učinaka propisa	Naknadna procjena učinaka propisa
	Obrazac prethodne procjene	Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa	Obrazac naknadne procjene učinaka propisa
utvrđivanje problema	analiza postojećeg stanja	x	x
postavljanje ciljeva	utvrđivanje ishoda (ciljeva) odnosno promjena u području	detaljno utvrđuje ishode (ciljeve) odnosno promjene koje se žele postići	Analiza postignutih ishoda (rezultata) primjene zakona
utvrđivanje različitih opcija	utvrđivanje rješenja koja mogu dovesti do ostvarenja ishoda	x	x
utvrđivanje izravnih učinaka	utvrđivanje izravnih učinaka utvrđivanje potrebe za provođenjem MSP testa utvrđivanje potrebe za provođenjem SCM metodologije	x	x
analiza učinaka	x	detaljno analizira izravne učinke utvrđene u Prethodnoj procjeni ako je potrebno, provodi MSP test ako je potrebno, provodi mjerenje SCM metodologijom	analiza izravnih učinaka nastalih primjenom zakona
odabir optimalne opcije	x	odabire optimalno rješenje za postizanje utvrđenih ishoda	x
praćenje i vrednovanje	x	utvrđuje vremenski okvir i osnovne kriterije za vrednovanje	x
konzultacije/savjetovanje	u trajanju od najmanje 15 dana (e-Savjetovanja)	u trajanju od najmanje 30 dana (e-Savjetovanja) uz javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja (uz Nacrt prijedloga zakona) provodi konzultacije s nadležnim i drugim mjerodavnim tijelima radi njegova usuglašavanja	u trajanju od najmanje 30 dana (e-Savjetovanja) uz javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja provodi konzultacije s nadležnim i drugim mjerodavnim tijelima radi njegova usuglašavanja
Preporuka o daljnjem postupanju (samo za naknadnu procjenu učinaka propisa)	x	x	nastavi pristupi izmjeni i/ili dopuni Zakona, staviti izvan snage

Izvor: Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopičić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Zelenika, B. „Procjena učinaka propisa“

5 NADLEŽNOST ZA POSTUPAK PROCJENE UČINAKA PROPISA

Ured za zakonodavstvo, stručni nositelji i nadležna tijela nadležni su za postupak procjene učinaka.

5.1 Ured za zakonodavstvo

Ured je stručna služba Vlade RH koji igra ključnu ulogu u koordinaciji i praćenju primjene PUP-a. Osnovan je Zakonom o Vladi Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 150/11, 119/14, 93/16 i 118/18). Sukladno Zakonu, na čelu Ureda nalazi se ravnatelj (kojeg imenuje Vlada, na prijedlog predsjednika Vlade, temeljem provedenog javnog natječaja).²⁸

Zakonodavac člankom 20. Zakona o procjeni učinaka propisa Ured definira kao tijelo nadležno za koordinaciju provedbe PUP-a i prethodne procjene koje je dužno izrađivati uredbe²⁹ i akte planiranja³⁰. Obavljanje poslova stručnog usavršavanja i osposobljavanja po pitanju PUP-a i izrade propisa također je u nadležnosti Ureda.

Uredbom o Uredu za zakonodavstvo unutar Ureda ustrojene su sljedeće ustrojstvene jedinice: „Jedinica za zakonodavne poslove za ekonomiju i financije“, „Jedinica za zakonodavne poslove za sektorske politike“, „Jedinica za zakonodavne poslove za unutarnju i vanjsku politiku“, „Jedinica za zakonodavne poslove za društvene djelatnosti“, „Jedinica za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa“, „Jedinica za koordinaciju sustava savjetovanja s javnošću i objavu propisa u "Narodnim novinama"“ te „Jedinica za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa“³¹

Unutar Jedinice za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa obavljaju se priprema i predlaganje donošenja zakona o procjeni učinaka propisa te podzakonskih propisa i akata iz područja procjene učinaka propisa, zatim poslovi koordinacije sustava PUP-a sa središnjim tijelima državne uprave, nadzor nad provedbom Zakona o procjeni učinaka propisa³², priprema i predlaganje akata strateškog planiranja, analiza obrazaca prethodne procjene u pripremi Plana zakonodavnih aktivnosti, analiza iskaza o procjeni učinaka propisa i naknadne procjene učinaka propisa, davanja stručnih mišljenja, poslovi vezani za projekte koji su financirani EU fondovima te poslovi vezani za projekte drugih međunarodnih organizacija iz djelokruga Ureda, izrada

²⁸ <https://zakonodavstvo.gov.hr/o-uredu/9>

²⁹ Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 23.

³⁰ Ibid.; članak 7.

³¹ <https://zakonodavstvo.gov.hr/o-uredu/ustrojstvo/218>

³² Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 24.

Godišnjeg plana rada Ureda, izrada Izvješća o izvršenju Godišnjeg plana rada Ureda, poslovi pripreme, izrade, praćenja provedbe i izvješćivanja u dijelu strateškog plana Vlade koji se tiču poboljšanja procesa i kvalitete donošenja akata Vlade, poslovi izrade internih akata unutarnje kontrole te praćenje, analiziranje i izvješćivanje o rizicima, priprema analitičkih podloga vezanih za financijsko-materijalno poslovanje Ureda za pripremu izvješća i izradu državnog proračuna RH te izrada i provedba programa stručnog usavršavanja.³³

5.2 Stručni nositelj i nadležna tijela

Stručni nositelj je tijelo koje je nadležno, sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa i Uredbi o provedbi postupka procjene učinaka propisa, provesti prethodnu procjenu i procjenu učinaka te izraditi Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti (u okviru svoga djelokruga). Nadalje, dužan je zarad izvršavanja prethodno navedenih obveza osigurati adekvatne administrativne kapacitete (imenovati koordinatora iz redova rukovodećih državnih službenika ili ustrojiti prikladnu ustrojstvenu jedinicu). Koordinator i službenici zaduženi za PUP dužni su surađivati s ustrojstvenom jedinicom te ukoliko se ukaže potreba sudjelovati u radu radne skupine za izradu nacrtu zakonodavnog prijedloga.³⁴

Nadležna tijela razmatraju i daju mišljenja u postupcima procjene u okvirima svoga djelokruga te na taj način sudjeluju u postupku. Također, ovisno o utvrđenim učincima, surađuju i s drugim tijelima.

³³ <https://zakonodavstvo.gov.hr/o-uredu/ustrojstvo/218>

³⁴ Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 21.

6 OKVIRI PROCJENE UČINAKA PROPISA

6.1 Zakonodavni okvir

Pravni okvir procjene učinaka propisa po prvi puta u Hrvatskoj reguliran je Zakonom o procjeni učinaka propisa iz 2011.godine te Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa ("Narodne novine", broj 66/12), zatim na snagu stupa novi Zakon 13.svibnja 2017.godine, a nova Uredba 9.lipnja 2017.godine. Nadalje, segment zakonodavnog okvira su i Poslovnik Vlade (članak 30. stavak 1. i 2., članak 31. stavak 1. i 2.) i Uredba o Uredu za zakonodavstvo (NN 17/12), zatim Zakon o proračunu ("Narodne novine", broj 87/08, 136/12, 15/15), Poslovnik Hrvatskoga sabora ("Narodne novine", broj 81/13) te Odluku o Obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka ("Narodne novine", broj 73/08). Propisi su to koji čine cjelinu pravnog okvira sustava PUP-a.

6.2 Strateški okvir

Strateški okvir PUP-a u Hrvatskoj čine Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine kojom se dugoročno usmjerava razvoj sustava PUP-a, a donesena je na sjednici Vlade RH održanoj 21.prosinca 2017.g, zatim Akcijski plan procjene učinaka propisa za 2018. godinu koji je provedbeni akt Strategije te Odluka o donošenju Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine.

U razdoblju prije donošenja novoga Zakona o PUP-u, strateški okvir činile su Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015.godine te Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine.

6.2.1 Strategija procjene učinaka propisa od 2018. do 2023.godine

6.2.1.1 Vizija i misija

Vizija Strategije je „suvremeni zakonodavni okvir koji podupire razvoj građanskog društva, potiče poduzetničku slobodu i osigurava vladavinu prava“, a misija „Osigurati izradu kvalitetnih zakonodavnih prijedloga dosljednom primjenom procjene učinaka propisa uz analizu izravnih učinaka i sudjelovanje zainteresirane javnosti.“³⁵

³⁵ Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine; str. 5.-6.

6.2.1.2 Prioritetni strateški ciljevi

Prvi cilj u strategiji je „osigurati primjenu zakonodavnog postupka tako da se nacrti prijedloga zakona pripremaju u skladu s važećim propisima iz područja procjene učinaka propisa.“³⁶

U novom Zakonu o procjeni učinaka propisa iz 2017. naglasak je stavljen na utvrđivanju zakonodavnih prijedloga koji imaju značajne izravne učinke na adresate, kako bi se takvi učinci mogli pobliže analizirati u drugom dijelu postupka. Na taj način stručni nositelji mogu analitički sagledati očekivane ishode primjene samog zakonodavnog prijedloga prije no što zakon stupi na snagu. Iskaz o PUP-u podnosi se zajedno sa zakonodavnim prijedlogom Hrvatskome Saboru te se time osigurava kvalitetno odlučivanje temeljeno na procjenjivanju očekivanih posljedica primjene određenog zakona.

U cilju daljnjeg podizanja kvalitete sadržaja akata PUP-a ključna je dosljedna primjena zakonodavnog okvira te je takva primjena jamac za postepeni rast kvalitete prijedloga zakona za petogodišnje razdoblje ove Strategije.

Kao operativni ciljevi navedeni su izvršenje od minimalno 50-70% planiranih zakonodavnih prijedloga iz godišnjih planova Vlade RH (što bi doprinijelo zakonodavnoj stabilnosti i pozitivnom poslovnom okruženju te posredno i gospodarskom rastu), smanjenje broja prijedloga zakona koji su izvan plana i da takvi prijedlozi ne prelaze 25% od ukupnog broja zakonodavnih aktivnosti za tu godinu te provedba kontrole kvalitete prijedloga zakona i akata PUP-a prema pravnom okviru procjene učinaka propisa čime se ostvaruje posebni cilj iz Zakona o procjeni učinaka propisa vezan za međuresornu suradnju i koordinaciju između središnjih tijela državne uprave.³⁷

Drugi strateški cilj je „Osigurati administrativne kapacitete središnjih tijela državne uprave tako da učinkovito primjenjuju procjenu učinaka propisa prilikom izrade zakonodavnih prijedloga.“³⁸

Obzirom na potrebu kvalitetnih, analitički potkovanih zakonodavnih prijedloga koji omogućavaju zakonodavcu informiranost o očekivanim posljedicama primjene zakona, također je nužan jednako kvalitetan administrativni kapacitet središnjih tijela državne uprave za primjenu PUP-a. U cilju

³⁶ Ibid.; str. 6.

³⁷ Ibid.; str. 7.-8.

³⁸ Ibid.; str. 6.-7.

osiguranja administrativnog kapaciteta neophodna je kontinuirana izobrazba u području izrade i implementacije propisa te primjene metodologije PUP-a.

Konačni cilj je osigurati administrativne kapacitete koji se temelje na znanjima i vještinama državnih službenika, sposobne jamčiti analizu učinaka kojom će se utvrditi moguće barijere koje narušavaju poslovno okruženje i status građana. Također, naglasak je i na provođenju sustavne edukacije državnih službenika za provedbu MSP testa i SCM metodologije u skladu s posebnim propisima o malom gospodarstvu i odlukama Vlade RH koje se odnose na provedbu same metodologije u okviru provedbi planova za administrativno rasterećenje poslova.

Za provedbu ovog strateškog cilja, definirani su naredni operativni ciljevi: provedba kontinuiranih edukacija vezanih za metodologiju PUP-a, SCM metodologiju i provedbu MSP testa na način da je pohađa minimalno 75 državnih službenika (na godišnjoj razini) te kontinuirane edukacije koje se odnose na izradu i primjenu propisa na način da ih pohađa minimalno 75 državnih službenika uprave (na godišnjoj razini). Time se ostvaruje posebni cilj iz ZPUP-a vezan za utvrđivanje potencijalnih prepreka za status građana i poslovanje poduzetnika.³⁹

*Treći, posljednji cilj Strategije je „Osigurati otvorenost i transparentnost postupka procjene učinaka propisa za zagovaranje stajališta javnosti i zainteresirane javnosti prilikom izrade zakonodavnih prijedloga“.*⁴⁰

Novim Zakonom o procjeni učinaka propisa iz 2017. pojednostavljen je sam proces PUP-a i usklađen s odredbama zakona koji uređuje područje prava na pristup informacijama te s drugim propisima i aktima kojima je uključeno sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u određenim upravnim područjima. Jedan od temelja bolje regulacije kojoj Hrvatska teži upravo je provedba savjetovanja na akte PUP-a u svim fazama procesa. Zbog toga su nužni sustavna izobrazba i informiranje građana i zainteresirane javnosti o samom postupku donošenja i provedbe propisa te mogućnosti sudjelovanja u pojedinim njegovim fazama. Također, naglasak je i na upoznavanju s različitim alatima sudjelovanja (npr. mrežnim alatima). Ovim načinom osiguralo bi se učinkovito sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u zakonodavnom postupku i jačala otvorenost i transparentnost samog postupka.

³⁹ Ibid.; str.8.

⁴⁰ Ibid.; str.7.

Kako bi se cilj proveo, u Strategiji se navode naredni operativni ciljevi: prilagođavanje središnjeg državnog internetskog portala na kojem se provodi savjetovanje, održavanje edukacija i izobrazba o zagovaranju sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti prilikom izrade prijedloga zakona te generalno širenje svijesti o pozitivnim učincima primjene PUP-a. Često su komentari putem savjetovanja upravo zaprimljeni od dionika koji su zahvaćeni aktom, što doprinosi izradi kvalitetnijih zakonodavnih prijedloga.⁴¹

6.2.2 Strategija procjene učinaka propisa od 2013. do 2015.godine

Strategija je strateški dokument kojim Vlada RH usmjerava razvitak sustava PUP-a u trogodišnjem razdoblju sa svrhom predstavljanja samog alata procjene učinaka, postavljanja daljnjeg smjera razvoja i realizacije postavljenih ciljeva kroz aktivnosti Akcijskog plana procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. Kvalitetan razvoj samog sustava uvelike bi poboljšao proces odlučivanja, pridonio pravnoj sigurnosti i stvaranju prilagodljivijeg zakonodavstva koje bi odgovaralo društvenim i gospodarskim potrebama.⁴²

6.2.2.1 Vizija i misija

Vizija Strategije je „Kroz sustav procjene učinaka propisa osigurati razvoj boljeg i kvalitetnijeg zakonodavstva tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve uz niske troškove i bez nepotrebnih prepreka.“, a Misija „Osigurati razvoj učinkovitog i samostalnog sustava procjene učinaka propisa kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela za sustav procjene učinaka propisa uz sudjelovanje ostalih tijela državne uprave te zainteresiranih dionika.“⁴³

6.2.2.2 Prioritetni strateški ciljevi

Za realizaciju gore navedene vizije i misije, Strategija predviđa 4 prioriteta cilja.

Prvi cilj u Strategiji je „Osigurati provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu sa propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa.“. Njime su obuhvaćane mjere kojima se osigurava provedba PUP postupka u skladu sa Zakonom i Uredbom. Tijela državne uprave i

⁴¹ Ibid.; str. 9.

⁴² Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013.-2015. godine; str. 3.

⁴³ Ibid.; str. 16.

zainteresirani dionici imaju prava i obveze koje je nužno pravovremeno obavljati, kako bi se osigurala stabilnost i predvidivost sustava, koje su temelj za metodologiju PUP-a.⁴⁴

Ostvarenje prvog cilja Strategije osigurano je akcijama redovitog usvajanja Godišnjih planova normativnih aktivnosti i izvještavanjem o njihovu izvršenju (za 2013., 2014. i 2015. godinu), obuhvaćanjem zakonodavnih prijedloga koji su izvan Godišnjeg plana prethodnom procjenom, provedbama PUP-a i savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te putem davanja mišljenja i suglasnosti Ureda za zakonodavstvo.⁴⁵

Drugi cilj u Strategiji je „Osigurati pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa“. Naglasak je na obvezi pravovremenog obavještavanja javnosti o planiranju i izradi zakonodavstva od strane tijela državne uprave i pravu dionika na sudjelovanje u procesu, kako bi se uz pomoć PUP-a kao komunikacijskog alata pronašlo optimalno rješenje problema.⁴⁶

Cilj je ostvaren osiguravanjem internetskog portala Vlade RH „e-Savjetovanje“ na kojem se objavljuju informacije o prijedlozima planova središnjih tijela (trajanje od 15 dana) i obrasci prethodne procjene, provode savjetovanja na nacrt prijedloga iskaza (rok 30 dana) i savjetovanja na prijedlog iskaza i nacrt prijedloga zakona (rok od 15 do 30 dana) za vrijeme provedbe PUP-a te se provode javna izlaganja. Tijekom 2013. provedeno je 26 savjetovanja, a 2014.godine provedeno je 40 savjetovanja, u trajanju od trideset i više dana dok je tijekom 2015. provedeno 25 savjetovanja.⁴⁷

Treći strateški cilj je „Razvijati dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa.“. Njime su obuhvaćene mjere koje se odnose na poboljšanje međusobne komunikacije i razmjenu znanja i dobrih praksi svih uključenih sudionika u procesu PUP-a, savladavanje znanja o služenju potrebnim alatima koji su uključeni u složeni metodološki postupak, zatim održavanje raznih

⁴⁴ Ibid.; str. 17.

⁴⁵ Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine; str. 6.

⁴⁶ Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine; str. 17.

⁴⁷ Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine str.6-7

programa edukacije te razmjena iskustava provedbe PUP-a sa stručnjacima iz regije i iz zemalja Europske unije.⁴⁸

Realizacija trećega prioritetnoga cilja ostvarena je kroz razvitak dobre prakse Ureda za zakonodavstvo. Dobra praksa prikupljena je i analizirana tijekom provedbe „twinning light“ projekta IPA 2011 „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“ te je integrirana u Smjernice za provedbu postupka PUP-a. Kroz službene programe Državne škole za javnu upravu i edukacijski ciklus „twinning light“ projekta provedeno je 445 stručnih osposobljavanja.⁴⁹

Posljednji strateški cilj je „Osigurati aktivnu provedbu akcijskog plana kako bi se osiguralo strateško usmjerenje uz korektivne mjere po potrebi.“. Aktivnosti za provedbu cilja usmjerene su na praćenje provedbe Akcijskog plana te redovito prikupljanje podataka i njihovu analizu, kako bi se utvrdili trendovi, problemi i rizici sustava PUP-a koji omogućuju sagledavanje i implementaciju potrebnih korektivnih mjera.

Četvrti cilj ostvaren je aktivnom provedbom Akcijskog plana, naročito dvjema korektivnim mjerama: „usvajanjem zaključka Vlade Republike Hrvatske o donošenju Godišnjeg plana normativnih aktivnosti, uz zaduženje stručnim nositeljima izrade propisa da, ako se tijekom godine ukaže potreba za izradu zakona koji nije predviđen Godišnjim planom normativnih aktivnosti, provedu postupak prethodne procjene učinaka propisa i u svrhu informiranja javnosti objave obrazac prethodne procjene i teze te iste dostaviti Uredu za zakonodavstvo“ te „imenovanjem više razine koordinatora procjene učinaka propisa kako bi se omogućila bolja koordinacija poslova procjene učinaka propisa u središnjim tijelima državne uprave“.

⁴⁸ Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje do 2013. do 2015. godine, str. 17.

⁴⁹ Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa od 2013. do 2015. godine str. 7.

7 USPJEŠNOST IZVRŠENJA PLANA VEZANO ZA POSTUPAK PROCJENE UČINAKA

7.1 Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2013. do 2015.godine

U 2013. godini bila su sveukupno 22 nacrtu prijedloga zakona s iskazom o PUP-u, dok ih je u 2014. bilo 10 (od toga je uz 8 provedenih u skladu s Planom, proveden 1 u okviru planiranih, a 1 u okviru neplaniranih zakonodavnih aktivnosti), a u 2015. godini 8 (od toga je uz 3 provedena u skladu sa Planom, 5 provedeno ad hoc). Na sjednicama Vlade RH u trogodišnjem razdoblju utvrđena su sveukupno 34 prijedloga zakona što čini 24,3% od planiranih postupaka.

Tablica sadržava podatke u kojima je prikazana uspješnost izvršenja plana postupaka PUP-a prema stručnim nositeljima. U tablici vidimo da je u 2013. broj planiranih postupaka 61, a od toga su u PUP postupku izvršena 22, što čini 36,1% ukupnog izvršenja. Stopostotni učinak ostvario je Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost, a pedesetpostotni Ministarstvo financija koje je ujedno imalo i najveći broj utvrđenih prijedloga zakona u PUP postupku (planiranih 18, a izvršenih 9). Planirane aktivnosti po pitanju postupka procjene nisu izvršili Ministarstvo branitelja, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo uprave te Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta.⁵⁰

Nadalje, prema Tablici , u 2014. broj planiranih PUP postupaka je 45, a izvršeno je 8, što čini ukupnu izvršenost Plana 17,8%. U ovoj godini proveden je i 1 postupak u okviru planiranih zakonodavnih aktivnosti što čini ukupan broj od 9 zakonodavnih prijedloga (dakle 20% uspješnog izvršenja). Stopostotni učinak postigli su Ministarstvo financija i Ministarstvo branitelja, a pedesetpostotni Državni zavod za intelektualno vlasništvo. Slijede ih Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta sa rezultatom od 40% uspješnosti izvršenja te Ministarstvo zaštite okoliša i

⁵⁰ Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu; str. 9.-12.

prirode i Ministarstvo pravosuđa sa rezultatom od 33%. Ostala tijela nisu izvršila obveze koje se tiču planiranih zakonodavnih aktivnosti vezanih za PUP.⁵¹

Broj planiranih postupaka PUP-a u 2015. godini je 34, od kojih su izvršena samo 3, što čini ukupnu izvršenost od 8.8%. U ovoj godini nijedno tijelo nema stopostotno izvršenje plana, dok je pedesetpostotno izvršenje imalo Ministarstvo zaštite okoliša i prirode koje je ujedno i jedino tijelo koje je izvršilo preuzete obveze vezane za PUP postupak (od planiranih 6, izvršena 3 postupka). Tijela koja iste nisu izvršila su Ministarstvo financija, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo kulture, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta, Ministarstvo gospodarstva, Državni zavod za intelektualno vlasništvo te Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje.⁵²

U razdoblju od 2013. do 2015. godine vidan je kontinuiran pad broja izvršenih planiranih postupaka PUP-a, naročito 2015. godine gdje ukupna izvršnost iznosi samo 8,8% što je ujedno najlošiji rezultat i kada su u pitanju naredne godine zaključno s 2022.

⁵¹ Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2014. godinu; str. 9.-12.

⁵² Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2015. godinu; str. 9.-12.

Tablica 2 Izvršenje PUP-a prema stručnim nositeljima 2013. - 2015.

Godine		2013.			2014.			2015.		
Stručni nositelj	Planirano	Izvršeno	%	Planirano	Izvršeno	%	Planirano	Izvršeno	%	
MFIN	18	9	50	2	2	100	3	0	0	
MPPI	3	2	66,7	1	0	0	3	0	0	
MRMS	6	2	33,3	2	0	0	1	0	0	
MSPM	5	2	40	2	0	0	2	0	0	
MZOP	3	2	66,7	3	1	33,3	6	3	50	
MGPU	2	1	50	3	0	0	/	/	/	
MINT	2	1	50	1	0	0	/	/	/	
MUP	3	1	33,3	5	0	0	/	/	/	
MRBAN	1	0	0	1	1	100	/	/	/	
MINK	7	0	0	7	0	0	8	0	0	
MPOLJ	2	0	0	1	0	0	/	/	/	
MPRAV	3	0	0	3	1	33,3	2	0	0	
MRRFEU	1	0	0	4	0	0	1	0	0	
MINU	1	0	0	/	/	/	/	/	/	
MZOS	1	0	0	5	2	40	2	0	0	
MVEP	/	/	/	1	0	0	/	/	/	
MINGO	/	/	/	/	/	/	2	0	0	
DUZS	2	1	50	1	0	0	/	/	/	
DZRNS	1	1	100	/	/	/	/	/	/	
DZIV	/	/	/	2	1	50	3	0	0	
DHMZ	/	/	/	1	0	0	/	/	/	
DUOSZ	/	/	/	/	/	/	3	0	0	
Ukupno	61	22	36,1	45	8	17,8	34	3	8,8	

Izvor: Autor

7.2 Nedostaci i preporuke za jačanje sustava uočeni u trogodišnjem razdoblju od 2013. do 2015.godine

Nedostaci sustava su neodgovarajuće izvršenje Godišnjeg plana, pretežito upućivanje ad hoc prijedloga zakona koji nisu dio Godišnjeg plana (takav trend ima za posljedicu regulatornu nestabilnost, nižu kvalitetu zakonodavstva te je kao takav negativan ishod za poslovno okruženje), niska primjena PUP-a na prijedloge zakona u odnosu na ukupnu zakonodavnu aktivnost, slabija kvaliteta po pitanju utvrđivanja opcija i analize učinaka, obeshrabrenost stručnih nositelja za

primjenu postupka zbog njegove kompleksnosti, slabi stručno analitički kapaciteti usprkos održanim edukacijama, manjkavi stručni i administrativni kapaciteti Ureda za zakonodavstvo, nedovoljna razina svijesti javnosti o prednostima procjene učinaka i donositelja odluka (na razini Vlade RH i tijela državne uprave) i nedovoljna politička svijest o njenoj važnosti te kriva percepcija u kojoj se PUP vidi kao još jedan administrativni teret.⁵³

Preporuke za jačanje sustava PUP-a su povećanje izvršenja Godišnjega plana, smanjenje broja ad hoc zakona, povećati primjenu PUP-a na prijedloge zakona u odnosu na ukupnu zakonodavnu aktivnost, povezivanje svih akata planiranja normativnih aktivnosti u cjelovit normativni plan Vlade RH, u postupak PUP-a implementirati MSP test i SCM metodologiju, simplificirati postupak zarad jednostavnije izrade propisa i motivacije njegove primjene kod stručnih nositelja, ustanoviti zakonsku proceduru vezanu za upućivanje ad hoc prijedloga zakona te obveze stručnih nositelja po pitanju primjene takvoga postupka u propisima PUP-a, jasnija odredba potencijalnih iznimki od provedbe prethodne procjene, uklanjanje uočenih nedoumica u provedbi i usklađivanje sadržaja Zakona u odnosu na važeće propise, daljnje educiranje s naglaskom na primjenu nomotehničkih smjernica i jačanju analitičkih kapaciteta tijela državne uprave te raditi na jačanju administrativnih i stručnih kapaciteta Ureda za zakonodavstvo.⁵⁴

7.3 Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2016. do 2017.godine

U 2016.godini bilo je sveukupno 8 nacrtu prijedloga zakona s iskazom o PUP-u, dok ih je u 2017.godini 31. U odnosu na prethodne godine vidimo porast planiranih provedbi procjene učinaka propisa u 2017. godini gdje je uspješnost izvršenja stopostotna (dakle 31 planirani postupak od kojih su svih 31 izvršeni), dok je u 2016. izvršeno 8 od planiranih 62 postupka što čini ukupnu izvršenost od 12,9%.⁵⁵

⁵³ Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine; str. 28.

⁵⁴ Ibid.; str. 29.

⁵⁵ Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2016. godinu; str. 9.-12., Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu; str. 9.-10.

U tablici vidimo provedene postupke PUP-a za zakonodavne prijedloge prema stručnim nositeljima. 2016.godine stopostotnu uspješnost izvršenja imala su dva tijela, Ministarstvo gospodarstva i Državni ured za upravljanje državnom imovinom koji su u proceduru donošenja zakona uputili po jedan zakon izrađen u PUP postupku, dok je pedesetpostotno izvršenje imala Državna geodetska uprava. Slijede ih Ministarstvo financija sa izvršenjem od 40%, Državni zavod za intelektualno vlasništvo sa rezultatom izvršenja od 33,3%, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastruktura 25% te Ministarstvo zaštite okoliša i prirode sa rezultatom izvršenja u iznosu od 11,1%. Ostala tijela koja su trebala izvršiti obveze iz plana vezane za postupak PUP-a iste aktivnosti nisu izvršili (14 središnjih tijela državne uprave).

Iz tablice vidimo trend povećanja provedbe postupaka PUP-a u 2017.godini, gdje su svi stručni nositelji izvršili obvezu provedbe istog. U zakonodavnu proceduru upućeno je najviše zakona iz Ministarstva zaštite okoliša i energetike (10 zakona), zatim iz Ministarstva financija (5 zakona) te iz Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (3 zakona). Nadalje, u proceduru su upućena po 2 zakona od strane Ministarstva zdravstva, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU te Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo. Ostala tijela uputila su po 1 zakon u proceduru Vlade RH, a među njima su Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Državna geodetska uprava i Ured za zakonodavstvo.

Kada uspoređujemo razdoblje 2016. godine s prethodnom godinom, vidan je blagi porast ukupne izvršnosti planiranih PUP postupaka, međutim, trend niske provedbe i dalje je prisutan. 2017. godine nadograđen je pravni okvir donošenjem novoga Zakona o procjeni učinaka propisa te je iste godine zaustavljen trend pada izvršenja i vidan je ogroman skok gdje ukupna izvršnost iznosi 100%.

Tablica 3 Izvršenje PUP-a prema stručnim nositeljima 2016. - 2017.

Godine	2016.			2017.		
Stručni nositelj	Planirano	Izvršeno	%	Planirano	Izvršeno	%
MFIN	5	2	40	5	5	100
MPPI	4	1	25	/	/	/
MRMS	2	0	0	/	/	/
MSPM/MDOMS	6	0	0	3	3	100
MZOP/MZOE	9	1	11,1	10	10	100
MGPU	1	0	0	1	1	100
MUP	2	0	0	1	1	100
MINK	2	0	0	/	/	/
MPOLJ	4	0	0	1	1	100
MPRAV	4	0	0	/	/	/
MRRFEU	1	0	0	2	2	100
MZOS	4	0	0	/	/	/
MVEP	1	0	0	1	1	100
MINGO/MGPO	1	1	100	1	1	100
MIZ	5	0	0	2	2	100
DZIV	3	1	33,3	2	2	100
DHMZ	1	0	0	/	/	/
DUOSZ	3	0	0	/	/	/
DUUDI	1	1	100	/	/	/
DGU	2	1	50	1	1	100
UZ	1	0	0	1	1	100
Ukupno	62	8	12,9	31	31	100

Izvor: Autor

7.4 Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa od 2018. do 2019.godine

U 2018. godini provedena su sveukupno 24 PUP postupka, od toga je 17 prijedloga zakona iz Plana što iznosi 70,83% od ukupno provedenih postupaka te njih 7 neplaniranih zakonskih prijedloga što iznosi 29,17% od ukupno provedenih postupaka. Iste godine utvrđena je naknadna procjena za 13 prijedloga zakona od kojih 5 čine prijedlozi iz Plana, dok preostalih 8 čine

neplanirane zakonske prijedloge. Postupak naknadne procjene u 2018.godini u cijelosti je izvršilo Ministarstvo financija za sveukupno 7 zakona.

Također, u 2018. godini zadržao se trend stopostotnog izvršenja planiranih aktivnosti vezanih za PUP kao i u 2017.⁵⁶

Od sveukupno 21 planiranog PUP postupka iz Plana u 2019.godini, naknadna procjena utvrđena je za 1 prijedlog zakona, a od preostalih 20 provedeno je njih 8 što čini 40% uspješnosti provedbe. U 2019. godini utvrđena je obveza naknadne procjene za sveukupno 8 prijedloga zakona, 1 iz Plana, a 7 obveza za neplanirane zakonodavne prijedloge. Iste godine bilo je potrebno provesti 4 postupka naknadne procjene, međutim, za 3 zakona postupak nije proveden u cijelosti, a u cijelosti je proveden jedino za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o održivom gospodarenju otpadom.⁵⁷

U tablici vidimo provedene postupke PUP-a za zakonodavne prijedloge prema stručnim nositeljima. 2018.godine stopostotnu uspješnost izvršenja imala su sva tijela. Najviše prijedloga zakona upućenih u proceduru Vlade RH imalo je Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (5 zakona) te ga slijedi Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (3 zakona). Nadalje, u proceduru su upućena po dva zakona od Ministarstva financija, Ministarstva turizma i Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Ostala tijela uputila su po 1 zakon u proceduru Vlade RH, a među njima su Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstvo znanosti i obrazovanja i Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje.

U 2019.godini vidimo provedene postupke PUP-a za zakonodavne prijedloge prema stručnim nositeljima gdje je stopostotnu uspješnost izvršenja imalo pet tijela (Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo zdravstva, Državni zavod za intelektualno vlasništvo te Državni hidrometeorološki zavod), a pedesetpostotnu jedno tijelo (Ministarstvo unutarnjih poslova). Slijedi ih Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture sa rezultatom izvršenja od 33%. Ostala tijela koja su trebala izvršiti obveze iz plana vezane za postupak PUP-a iste nisu izvršili (Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo regionalnog

⁵⁶ Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu; str. 9.-11.

⁵⁷ Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu; str. 8.-10.

razvoja i fondova EU, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo državne imovine te Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva).

Usporedimo li ukupnu izvršenost provedbe planiranih PUP postupaka za vrijeme 2017. i 2018. godine, gdje ona iznosi 100%, sa 2019. godinom, primjećujemo pad ukupne izvršenosti, ali je ona ipak veća u odnosu na razdoblje od 2013. do 2015. godine.

Tablica 4 Izvršenje PUP-a prema stručnim nositeljima 2018. - 2019.

Godine	2018.			2019.		
Stručni nositelj	Planirano	Izvršeno	%	Planirano	Izvršeno	%
MFIN	2	2	100	/	/	/
MMPI	2	2	100	3	1	33
MDOMS	5	5	100	1	0	0
MZOE	3	3	100	2	2	100
MGPU	/	/	/	1	0	0
MUP	/	/	/	2	1	50
MINK	/	/	/	1	0	0
MPOLJ	/	/	/	1	0	0
MPRAV	/	/	/	1	1	100
MRRFEU	1	1	100	1	0	0
MZO	1	1	100	2	0	0
MIZ	/	/	/	1	1	100
MDI	/	/	/	1	0	0
MINT	2	2	100	/	/	/
DZIV	/	/	/	1	1	100
DHMZ	/	/	/	1	1	100
SDUOSZ	1	1	100	1	0	0
Ukupno	17	17	100	20	8	40

Izvor: Autor

7.5 Izvršenje plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka popisa od 2020. do 2022.

U 2020. godini, na osnovi rezultata prethodne procjene, planirano je 17 zakonodavnih prijedloga za koje je potrebno provesti PUP postupak. Od 17 planiranih, izvršena su 2 postupka, što iznosi 12% ukupne izvršnosti iz Plana za 2020. Obveza naknadne procjene utvrđena je za 17 neplaniranih zakonodavnih prijedloga. Visok broj neplaniranih prijedloga uzrokovala je virusna pandemija (COVID-19) te je obveza naknadne procjene ustanovljena isključivo zbog hitnosti tadašnje situacije. Kada su u pitanju provedeni postupci naknadne procjene, provedeno ih je sveukupno 9 u 2020.godini.⁵⁸

⁵⁸ Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu; str. 7.-10.

U 2021. godini, na osnovi rezultata prethodne procjene, planirano je 20 zakonodavnih prijedloga za koje je potrebno provesti PUP postupak. Od 20 planiranih, izvršeno je 8 postupka, što iznosi 40% ukupne izvršnosti iz Plana za 2021. Obaveza naknadne procjene utvrđena je za 8 zakonodavnih prijedloga te je sveukupno provedeno 11 naknadnih procjena u 2021.godini.⁵⁹

U 2022. godini, na osnovi rezultata prethodne procjene, planiran je 21 zakonodavni prijedlog za koje je potrebno provesti PUP postupak. Od 21 planiranih, izvršeno je 7 postupka, što iznosi 33,33% ukupne izvršnosti iz Plana za 2021. Obaveza naknadne procjene u 2022. utvrđena je za 1 planirani zakonodavni prijedlog. Također, obaveza naknadne procjene utvrđena je za sveukupno 7 zakonodavnih prijedloga, a u istoj godini provedena su 3 postupka naknadne procjene.

U 2020.godini vidimo provedene postupke PUP-a za zakonodavne prijedloge prema stručnim nositeljima gdje su stopostotnu uspješnost izvršenja imali Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava te Ministarstvo kulture i medija. Ostalih sedam stručnih nositelja nije izvršilo obvezu provedbe PUP-a, a među njima su Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo znanosti i obrazovanja te Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture te Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine.

U 2021.godini vidimo provedene postupke PUP-a za zakonodavne prijedloge prema stručnim nositeljima gdje su stopostotnu uspješnost izvršenja imali Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo unutarnjih poslova te Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, a pedesetpostotnu Ministarstvo turizma i sporta. Ostalih sedam stručnih nositelja nije izvršilo obvezu provedbe PUP-a, a među njima su Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Središnji državni ured za demografiju i mlade te Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje.

⁵⁹ Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu; str. 7.-10.

U 2022.godini vidimo provedene postupke PUP-a za zakonodavne prijedloge prema stručnim nositeljima gdje su stopostotnu uspješnost izvršenja imali Ministarstvo financija i Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Slijedi Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike sa rezultatom izvršenja od 60%, Ministarstvo znanosti i obrazovanja s uspješnosti provedbe od 50% te Ministarstvo zdravstva s rezultatom izvršenja od 25%. Ostalih šest stručnih nositelja nije izvršilo obvezu provedbe PUP-a, a među njima su Ministarstvo turizma i sporta, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Središnji državni ured za demografiju i mlade te Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje.⁶⁰

Uoči pandemije COVID 19, 2020. godine dolazi do naglog pada ukupnog broja izvršenih PUP u odnosu na planirane (12 %), dok je naredne dvije godine primjetan ponovni rast izvršnosti.

⁶⁰ Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu; str. 7.-10.

Tablica 5 Izvršenje PUP-a prema stručnim nositeljima 2020. - 2022.

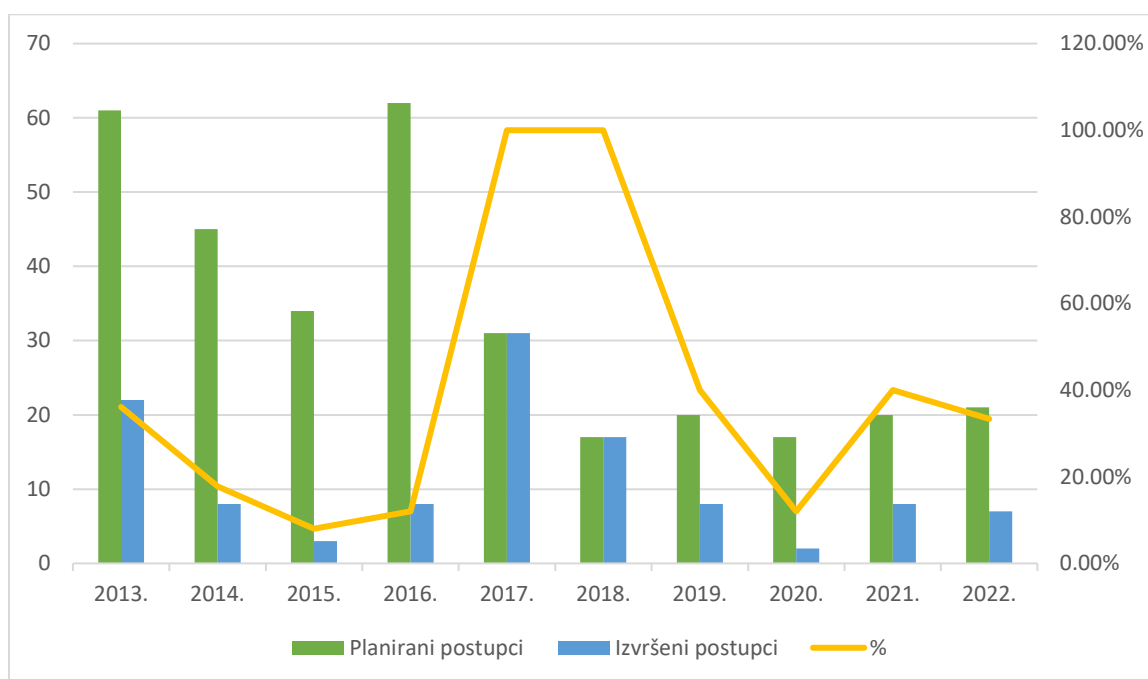
Godine	2020.			2021.			2022.		
Stručni nositelj	Planirano	Izvršeno	%	Planirano	Izvršeno	%	Planirano	Izvršeno	%
MFIN	/	/	/	/	/	/	1	1	100
MMPI	3	0	0	2	2	100	1	1	100
MRMS	1	1	100	3	3	100	5	3	60
MDOMS SDUDM	3	0	0	2	0	0	2	0	0
MGPU	1	0	0	/	/	/	/	/	/
MINTS	/	/	/	2	1	50	1	0	0
MUP	/	/	/	1	1	100	/	/	/
MINKM	1	1	100	/	/	/	/	/	/
MPOLJ	2	0	0	1	0	0	1	0	0
MRRFEU	/	/	/	1	0	0	1	0	0
MZO	2	0	0	2	0	0	2	1	50
MINGOR	3	0	0	1	1	100	/	/	/
MINZ	/	/	/	3	0	0	4	1	25
MPUGDI	1	0	0	1	0	0	2	0	0
SDUOSZ	/	/	/	1	0	0	1	0	0
Ukupno	17	2	12	20	8	40	21	7	33,33

Izvor: Autor

7.6 Provedeni postupci procjene učinaka propisa za prijedloge zakona prema stručnim nositeljima

Iz Grafikona 1 vidljiv je broj provedenih postupaka koji su kontinuirano padali u periodu od 2013. do 2016., dok se 2017. godine može primijetiti nagli rast (stopostotna uspješnost provedbe). Trend rasta kontinuirano se nastavlja do 2019.godine, a 2020.godine dolazi do znatnog pada u provedbi postupka (ukupna izvršenost 12%). 2021. i 2022.godine dolazi do ponovnog porasta ukupne izvršenosti PUP postupka.

Grafikon 1 Provedeni postupci PUP-a za prijedloge zakona prema stručnim nositeljima 2013.-2022.



Izvor: Autor

8 PRAKSA I PROSTOR ZA POBOLJŠANJE SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA

Gledajući primjenu instrumenta u praksi, Hrvatska prema OECD-ovim indikatorima, vezanih za procjenu učinaka zakonodavnih prijedloga, usporedno s ostalim članicama Europske Unije ostvaruje vrlo dobre rezultate te ulaže velike napore usmjerene ka poboljšanju sustava. Međutim, prema OECD-ovom izvješću 2019.godine, unatoč tome što su svi potrebni dijelovi postupka obuhvaćeni u teoriji, u praksi se ipak odražavaju određeni nedostaci koji ostavljaju prostor za daljnji napredak. U 7.poglavlju iz Izvješća možemo primijetiti kako se u praksi detaljan PUP postupak još uvijek ne provodi redovito. Također, za značajan dio planiranih zakonodavnih aktivnosti uopće nije predviđen. Najčešće službenicima provedba procjene predstavlja samo formalno ispunjavanje obrasca o iskazu procjene učinaka, koje ne sadrži detaljnu analizu i obrazloženja, zbog čega često dolazi do neželjenih učinaka i nepostizanja prvobitne namjere provedbe propisa.⁶¹

U skladu sa Zakonom o procjeni učinaka propisa, postupak se isključivo primjenjuje na zakone koje predlaže Vlada RH.⁶² Međutim, za prijedloge zakona zastupnika, klubova zastupnika i radnih tijela Hrvatskoga sabora, to nije slučaj. Iako većinu zakona predlaže Vlada, u pojedinim slučajevima postoji potreba provedbe PUP-a i za zakone koji potječu od drugih predlagatelja jer i oni imaju znatan utjecaj na društvo. Također, Zakon ne predviđa redovan postupak procjene za podzakonske propise (koji čine glavninu pravnog sustava), već člankom 18. utvrđuje mogućnost iznimne provedbe PUP-a. Prema OECD-ovim indikatorima u tom polju zaostajemo za ostalim EU članicama jer se PUP za podzakonske propise u praksi izrazito rijetko provodi.⁶³

Kada je u pitanju utvrđivanje potrebe za detaljnijom analizom učinaka prijedloga zakona unutar prethodne procjene, u Hrvatskoj je prema Izvješćima ona utvrđena za manje od 20% zakona iz godišnjega plana gdje je vidljivo da se detaljnija procjena u Hrvatskoj najčešće ne provodi. Neki od bitnijih razloga manjkave analize u okviru prethodne procjene su manjak vremena i analitičkih resursa koji uzrokuju da se ponekad i za značajnije zakonodavne prijedloge previdi provedba

⁶¹ Šamanić, P. (2023) Preporuke za unaprjeđenje procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. U: Sudarić, Ž. (ur.); „Razvoj javne uprave“, Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 357.

⁶² Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 44/17); članak 5.

⁶³ Šamanić, P. (2023) Preporuke za unaprjeđenje procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. U: Sudarić, Ž. (ur.); „Razvoj javne uprave“, Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 358.

detaljnije analize. Nadalje, kada postoji potreba rješavanje društvenih problema, najčešće se donose novi propisi, unatoč tome što bi se politički ciljevi mogli ostvariti i pojedinim alternativnim rješenjima uz niže troškove i povoljniji učinak na društvo. Na takav način dolazi do povećanja pravnog okvira i prekomjerne regulacije čime je u Hrvatskoj otvoren prostor za poboljšanje na tom području.⁶⁴

Hrvatskoj nedostaje i evaluacija stvarnih učinaka zakona jer se naknadna procjena provodi samo iznimno za zakone koji su bili izuzeti od provedbe PUP-a. Također, za naknadnu procjenu postoji prostor za poboljšanje metodologije postupka. Kada su u pitanju zakoni i propisi koji imaju značajnije učinke, u Hrvatskoj bi bilo poželjno kontinuirano provoditi naknadnu procjenu kako bi se osiguralo ostvarivanje ciljeva zarad kojih su i doneseni.⁶⁵ Ured za Zakonodavstvo proveo je aktivnosti koje se odnose na analizu metodologije i na dobre prakse provedbe naknadne procjene zarad poboljšanja trenutačnog zakonodavnog okvira te je izrađen metodološki priručnik za vrednovanje propisa. Između ostaloga, uspostavljena je suradnja s Ministarstvom rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike koje s Uredom provodi pilot projekt metodologije vrednovanja propisa unutar kojega su provedene edukacije za 6 državnih službenika (4 iz Ureda i 2 iz ministarstva) koji su zatim u timu proveli vrednovanje zakona (Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe NN 62/20). Dobiveni rezultati su implementirani u predloženu metodologiju te su na osnovi njih i predloženog pilot projekta počele pripreme za izmjenu pravnog okvira PUP-a.⁶⁶

⁶⁴ Ibid.; str. 359.

⁶⁵ Ibid.; str. 360.-361.

⁶⁶ Više u Izvješću o provedbi Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine za 2022. godinu

9 ZAKLJUČAK

U suvremeno doba globalizacijom dolazi do sve veće međuovisnosti i dinamike svijeta gdje je kvalitetno i održivo zakonodavstvo jedan od ključnih faktora za rješavanje izazova današnjice, te kao takvo predstavlja temeljni okvir organizacije društva i zaštite građana. Upravo tu do izražaja dolazi instrument procjene učinaka propisa kao jedan od glavnih alata kojima se donositelji odluka služe kako bi bolje razumjeli spektar učinaka koje bi prijedlozi zakona mogli imati na ekonomiju i društvo. Na taj način, mogu donijeti kvalitetne, transparentne i informirane odluke temeljene na detaljnim analizama.

Posebna pozornost u radu posvećena je razvoju instrumenta u Republici Hrvatskoj koja je prošla dugačak put od početka uvođenja PUP-a do danas te ostvarila značajan napredak. Usvajanjem zakonodavnoga okvira 2011. godine, učinjen je krucijalni korak prema naprijed ka omogućavanju sustavnoga ocjenjivanja utjecaja zakona na ekonomiju, društvo i okoliš. Također, 2017. godine, pravni okvir iskustveno je nadograđen, a naredni naponi usmjereni su ka daljnjem smanjenju propisa sa negativnim posljedicama te u konačnici većoj transparentnosti i jačanju povjerenja građana u vlast. Unatoč velikim pomacima u jačanju sustava i prednostima koje primjena postupka donosi, iz literature vezane za procjenu učinaka, uočavam i izazove kao što su osiguranje visoke kvalitete analiza učinaka, jačanje svijesti donositelja o važnosti PUP-a, evaluacija stvarnih učinaka zakona koji su već na snazi, očuvanje transparentnosti postupka i sprečavanje političkih utjecaja, povećanje razine sudjelovanja zainteresiranih dionika, daljnje educiranje stručnih kapaciteta i pojednostavljenje kompleksnih tehničkih koraka koji zahtijevaju veliku razinu stručnosti.

Naposlijetku, željene pozitivne promjene cilj su brojnih politika i strategija, a jedan od ključeva njihova ostvarenja je razumijevanje motivacije društvenoga djelovanja. Ukoliko su generalno unutarnja uvjerenja o PUP-u negativna te se on promatra kao još jedna dodatna formalnost u postupku donošenja propisa, otežan je napredak. Jačanje političke svijesti o dobrobitima procjene učinaka propisa, svijesti građana i svih stručnih osoba koje provode postupak ili u njemu sudjeluju, istaknula bih kao jedno od važnijih segmenata unapređenja postupka kako bi on u potpunosti postao aktivan alat jačanja zakonodavstva u Hrvatskoj.

LITERATURA

1. Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B. „Regulacijski menadžment“; u pripremi (2021) - članak od Zelenika, B. „Procjena učinaka propisa“
2. Musa, A. „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“; Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 6., br. 1. (2015)
3. Lemoine, J., Johns, M., Saltane, V. „Globalni pokazatelji regulatornog upravljanja: Svjetske prakse procjene učinaka propisa“; Grupa Svjetske Banke; Studija slučaja (2016)
4. Norman, L. „Razvoj i primjena metodologije procjene učinaka propisa u zemljama niskog i srednjeg dohotka“; Centar za regulaciju i tržišno natjecanje; serija radova – rad br. 30; Sveučilište Manchester (2002)
5. Banić, S., Hrvatska javna uprava: „Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave“ (2009.) br.4.
6. Banić, S., „Procjena učinaka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja“
7. Šamanić, P. (2023) Preporuke za unaprjeđenje procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. U: Sudarić, Ž. (ur.); „Razvoj javne uprave“, Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
8. Vlada Republike Hrvatske; „Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023.godine“
9. Vlada Republike Hrvatske; „Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“
10. Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine
11. Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu
12. Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2014. godinu
13. Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2015. godinu
14. Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2016. godinu
15. Izvješće o provedbi godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu
16. Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu
17. Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu

18. Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu
19. Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu
20. Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu
21. Izvješće o provedbi Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine za 2022. godinu
22. Zakon o procjeni učinka propisa, Narodne novine broj 90/2011, 44/2017
23. Uredba o provedbi postupka procjene učinka propisa, Narodne novine broj 55/2017
24. Uredba o Uredu za zakonodavstvo, Narodne novine broj 150/2011, 119/2014, 93/2016 i 116/2018
25. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine broj 154/2011, 121/2012, 7/2013, 61/2015, 99/2016, 57/2017, 87/2019 i 88/2020
26. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, www.zakonodavstvo.gov.hr
27. Portal e-savjetovanja, www.esavjetovanja.gov.hr
28. <https://home.heinonline.org/>