

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZA ZAKONODAVSTVO**

---

**RADNA PODLOGA  
PROCJENE UČINAKA PROPISA ZA  
NACRT PRIJEDLOG ZAKONA O PROCJENI UČINAKA PROPISA**

**Zagreb, lipanj 2011.**

---

## **1. Problem**

Premda postoje odredbe koje određuju postupak procjene učinaka propisa, ona se još uvijek sustavno ne provodi u zakonodavnom postupku. Procjena učinaka propisa uređena je nizom propisa, čime je sustav procjene učinaka propis fragmentiran i ne cjelovit. U takvom sustavu teško je uspostaviti konzistentnu i pravodobnu pripremu procjene učinka propisa u zakonodavnom postupku. Tijela državne uprave nisu pripremljena za sustavnu izradu procjene učinka propisa. Tijelo nadležno za financije uspostavilo je praksu izrade fiskalnog učinka propisa na državni proračun. Međutim, za cjelovitu procjenu učinaka propisa tijelima državne uprave nedostaju administrativni kapaciteti, analitičke vještine i metodologija izrade procjene učinka propisa. Posljedica takvog pristupa izradi propisa su često nekvalitetna zakonodavna rješenja, teška provedba propisa i česte izmjene propisa uslijed stanja na području koje propis regulira. S druge strane poslovna zajednica i civilni sektor često nisu dovoljno uključeni u postupak izrade propisa. Javne rasprave na nacrt propisa često nisu pravodobne i daju malo vremena za javnost i zainteresiranu javnost da se uključi i kvalitetno sudjeluje u javnoj raspravi.

## **2. Ciljevi**

- Poboljšati kvalitetu zakonodavstva na dobrobit građana Republike Hrvatske te poslovnog sektora;
- Stvoriti povoljniji zakonodavni okvir za poslovanje, uz istovremenu brigu za zaštitu okoliša;
- Poboljšati rad tijela državne uprave kroz izgradnju administrativnih kapaciteta za postupak procjene učinka propisa i pripremu kvalitetnijih i jasnijih propisa;
- Ostvariti ciljeve Vlade Republike Hrvatske kroz unaprjeđenje kvalitete propisa i načina na koji se provode.

## **3. Moguće opcije rješavanja problema**

### **3.1. OPCIJA 1 – ne poduzimati ništa**

Sustav procjene učinaka propisa je fragmentiran i ne cjelovit. Odredbe koje su na snazi daju određeni okvir za postupanje tijela državne uprave prilikom izrade procjene učinaka propisa. Postupak procjene učinaka propisa djelomično se provodi u nekim tijelima državne uprave. Primjerice, tijela državne uprave izrađuju procjenu fiskalnog učinka na državni proračun. Međutim, tijela državne uprave ne provode širu procjenu učinaka propisa, što se odražava na kvalitetu prijedloga propisa. Poslovna zajednica i civilni sektor nisu u mogućnosti kvalitetno sudjelovati u javnim raspravama na prijedloge propisa.

Ukoliko se ništa ne poduzme, ovakva situacija će se nastaviti, što znači da kvaliteta zakonodavstva ne raste i nastavlja se praksa čestih izmjena propisa nakon njihova donošenja. Poslovna zajednica i građani i dalje su izloženi nepotrebnim negativnim učincima propisa.

### **3.2. OPCIJA 2: - izmijeniti trenutni sustav procjene učinka propisa**

Nadležna tijela za procjenu učinaka propisa (gospodarstvo, socijalna skrb, financije i zaštita okoliša) daju određeni doprinos izmjenama i dopunama propisa prilagođavajući obrasce za procjene učinaka propisa. Tijela državne uprave i dalje povremeno rade procjenu učinaka propisa uz veći pritisak nadležnih tijela za procjenu učinaka propisa. Poslovna zajednica i civilni sektor ukazuju na nedostatak javne rasprave na prijedloge propisa i na manjak vremena za kvalitetno uključivanje u izradu propisa.

Izmjenom i dopunom trenutno važećih propisa, sustav i dalje ostaje fragmentiran. Ne zadovoljava se konačni cilj prema kojem revizija sadašnjih zakonodavnih procedura dovodi do poboljšanog i jednostavnijeg sustava koji potiče razmatranje svih učinaka zakonodavnih prijedloga.

### **3.3. OPCIJA 3: - uspostaviti novi sustav procjene učinaka propisa**

Uspostavlja se novi sustav procjene učinaka propisa. Nakon analize postojećeg stanja sustava procjene učinaka propisa, prikupljenih podataka od strane tijela državne uprave, poslovne zajednice i civilnog sektora te uzimajući u obzir dobru praksu zemalja članica Europske unije, predlaže se mijenjanje sustava procjene učinaka propisa. Novi sustav uspostavlja se jednim propisom koji na jasan način određuje sustav procjene učinaka propisa i temeljne odrednice postupka procjene učinaka propisa zajedno sa pratećom metodologijom i smjernicama za provedbu.

Ostali propisi koji se tiču procjene učinaka propisa mijenjaju se u skladu s novim propisom. Tijela državne uprave jačaju administrativne kapacitete za provedbu postupka izrade procjene učinaka propisa. Poslovna zajednica i civilni sektor pravodobno su obaviješteni o namjeri promjene propisa što im daje dovoljno vremena za javnu raspravu.

Kvaliteta zakonodavstva raste na dobrobit građana i okoliša. Stvara se povoljniji zakonodavni okvir za poslovanje. Fiskalni učinak na državni proračun je optimalan. Potreba za čestim izmjenama postojećeg zakonodavstva se smanjuje i unaprjeđuje se poštivanje propisa.

## **4. Usporedba opcija**

<b>Opcije</b>	<b>Troškovi opcija: gospodarski, socijalni, zaštita okoliša i dr.</b>	<b>Koristi opcija: gospodarski, socijalni, zaštita okoliša i dr.</b>
<b>Opcija 1 – ne poduzimati ništa</b>	<b>Gospodarski:</b> Uključivanje poslovne zajednice u zakonodavni postupak i dalje se odvija povremeno, s malo	<b>Gospodarski:</b> Sporadično i nedovoljno uključivanje poslovne zajednice i zainteresiranih dionika može

	<p>vremena za davanje kvalitetnijih komentara na prijedloge propisa. Novi propisi koji stupaju na snagu mogu zbog neinformiranosti i ne uključivanja poslovne zajednice donijeti troškove gospodarstvu. Troškovi koji se mogu pojaviti uslijed donošenja propisa koji otežavaju poslovanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- troškovi usklađivanja s novim propisom</li> <li>- troškovi administrativnog provođenja novog propisa</li> </ul> <p><b>Socijalni:</b></p> <p>Donošenje propisa bez dobre analitičke podloge i kvalitetnog savjetovanja s javnošću donijet će teškoće u provođenju politika u socijalnom sektoru. Pravila postupanja nisu u skladu s stvarnim stanjem na području provedbe politike pa se krajnji rezultati prelijevaju preko korisnika. Primjerice, korisnik prima neadekvatnu socijalnu skrb uslijed ne prilagođenosti propisa stvarnim situacijama. Primjerice, udomiteljstvo djece i starijih osoba nije prilagođeno potrebama djece za udomljavanje u obiteljima zbog krutih uvjeta za udomitelje u propisu. Krajnji korisnik uslijed toga gubi na kvaliteti života, a svakodnevni uvjeti takve djece ostavljaju trag na ličnosti, što dovodi do daljnjih troškova za sustav socijalne zaštite.</p> <p><b>Zaštita okoliša:</b></p> <p>Uslijed nedovoljno dobro razvijenih analitički podloga i dobro analiziranih opcija, donose se propisi koji mogu dugoročno štetiti okolišu ili na bilo koji način narušiti biološku</p>	<p>pogodovati interesima tvrtki i pojedinaca u industriji/sektoru/djelatnosti jer im propisi omogućuju djelovanje bez razvoja zdrave konkurencije, što donosi prostora za neosjetljive cijene proizvoda/usluga.</p> <p>Neće doći do smanjivanja već postojećih troškova poslovanja zbog ne mijenjanja propisa koji otežavaju poslovanje.</p> <p><b>Socijalni:</b></p> <p>Koristi ove opcije nisu značajni za socijalnu skrb.</p> <p><b>Zaštita okoliša:</b></p> <p>Koristi ove opcije nisu značajni za zaštitu okoliša</p>
--	--	--

	<p>ravnotežu. Nedovoljno razmatranje opcija i savjetovanje s stručnom javnošću mogu dovesti do novih troškova za saniranje štete zbog zahvata u okolišu.</p>	
<p><b>Opcija 2 – izmijeniti trenutni sustav procjene učinaka propisa</b></p>	<p><b>Gospodarski:</b></p> <p>Izmjene i dopune trenutnog sustava procjene učinaka propisa neće u velikoj mjeri doprinijeti razvoju savjetovanja s zainteresiranom javnošću. Poslovna zajednica će i dalje nailaziti na poteškoće u procesu savjetovanja jer tijela državne uprave neće imati inicijative da samostalno otvore postupak donošenja propisa javnosti. Poslovna zajednica neće biti u mogućnosti da na vrijeme i argumentirano predlažu mjere i poboljšanja u zakonodavstvu.</p> <p><b>Socijalni:</b></p> <p>Ne očekuju se značajniji troškovi na sektor socijalne skrbi.</p> <p><b>Zaštita okoliša:</b></p> <p>Ne očekuju se značajniji troškovi na području zaštite okoliša. Međutim, postoji mogućnost da će se pojaviti troškovi za poslovne subjekte koji moraju brinuti o zaštiti okoliša, u postupku prilagodbe sukladno novom zakonodavstvu. Naime, prilagodba zakonodavstvu</p>	<p><b>Gospodarski:</b></p> <p>Mogu se očekivati pozitivni učinci u situacijama kada će izrada propisa zahtijevati sveobuhvatnu analizu i detaljan pristup rješavanju problema. Tijela državne uprave, potaknuta promjenama u sustavu procjene učinka propisa, obratit će više pažnje na analizi problema i utvrđivanju ciljeva. Međutim, uspostavljanje dobre prakse u svim tijelima državne uprave da redovito i na vrijeme otvaraju savjetovanje s zainteresiranom javnošću zahtijeva sustavno rješenje. Gospodarstvo će dobiti određene koristi u sektorima za koje tijela državne uprave uspostave dobru praksu savjetovanja s zainteresiranom javnošću.</p> <p><b>Socijalni:</b></p> <p>Korisnici socijalne skrbi i ostali korisnici socijalnih transfera mogli bi imati koristi ukoliko tijela državne uprave u postupku procjene učinaka propisa obrate pozornost na moguće posredne štetne učinke propisa na ove korisnike.</p>

	<p>može stvoriti dodatne troškove za poslovne subjekte poput troškova edukacije zaposlenika, troškove licenciranja te troškove usklađivanja poslovnih procesa proizvodnje koje je zakonodavac previdio uslijed nedostatne analize, odnosno kratko savjetovanja s zainteresiranom javnošću.</p>	<p><b>Zaštita okoliša:</b></p> <p>Poslovni subjekti koji moraju brinuti o zaštiti okoliša dobivat će i dalje dovoljno informacija kroz razvijenu dobru praksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša.</p>
<p><b>Opcija 3 – uspostaviti novi sustav procjene učinaka propisa</b></p>	<p><b>Gospodarski:</b></p> <p>Ne očekuju se značajniji troškovi na sektor gospodarstva. Međutim, mogu se očekivati troškovi programa edukacije članova krovnih organizacija poslovne zajednice. Program edukacije procjene učinaka propisa je nužan kako bi se članovi krovnih organizacija pripremili za kvalitetno i argumentirano sudjelovanje u postupku savjetovanja s zainteresiranom javnošću. Mogući su troškovi dodatnog zapošljavanja u krovnim organizacijama poslovne zajednice. Mogući su troškovi izrade stručnih analiza i prikupljanja podataka (npr. izrade analize troškova i koristi i dr.)</p> <p><b>Socijalni:</b></p> <p>Ne očekuju se značajniji troškovi na sektor socijalne skrbi. Međutim, mogu se</p>	<p><b>Gospodarski:</b></p> <p>Gospodarstvo u cjelini može očekivati značajnije koristi od novog sustava procjene učinaka propisa. Godišnje planiranje zakonodavstva i program procjene učinka propisa doprinjet će kvaliteti zakonodavstva. Poslovna zajednica, kao i tijela državne uprave, imat će dovoljno vremena za pripremu, suradnju i stvaranje partnerstva kroz aktivnu komunikaciju i savjetovanje s zainteresiranom javnošću. Novi način suradnje poslovne zajednice i državne uprave doprinjet će kvaliteti zakonodavnih rješenja za gospodarstvo.</p> <p><b>Socijalni:</b></p> <p>Očekuju se pozitivni učinci na korisnike socijalne skrbi, ali i na sustav u cjelini. Sustav procjene učinaka propisa omogućit će više</p>

	<p>očekivati troškovi programa edukacije članova krovnih organizacija civilnog društva kako bi bili u mogućnosti za kvalitetno i argumentirano sudjelovanje u postupku savjetovanja s zainteresiranom javnošću.</p> <p><b>Zaštita okoliša:</b></p> <p>Ne očekuju se značajniji troškovi na području zaštite okoliša. Međutim, mogu se očekivati troškovi programa edukacije članova krovnih organizacija civilnog društva u području zaštite okoliša kako bi bili u mogućnosti za kvalitetno i argumentirano sudjelovanje u postupku savjetovanja s zainteresiranom javnošću. Mogući su troškovi izrade stručnih analiza i prikupljanja podataka (npr. izrade analize troškova i koristi i dr.)</p> <p>Poslovni subjekti koji moraju brinuti o zaštiti okoliša bit će na vrijeme informirani, pripremljeni za postupke prilagodbe poslovanja što će im omogućiti optimiziranje troškova prilagodbe.</p>	<p>vremena za analizu i savjetovanje s zainteresiranom javnošću, osobito s organizacijama civilnog društva što će u konačnici dovesti do komunikacije, suradnje na rješavanju problema i kvalitetnijih mjera za povećanje kvalitete usluge za korisnike socijalne skrbi.</p> <p><b>Zaštita okoliša:</b></p> <p>Očekuju se pozitivni učinci na područje zaštite okoliša, ali i na ostala područja, poput zaštite prirode. Sustav procjene učinaka propisa omogućit će više vremena za analizu i savjetovanje s zainteresiranom javnošću, osobito s organizacijama civilnog društva u području zaštite što će u konačnici dovesti do komunikacije, suradnje na rješavanju problema i kvalitetnijih mjera za povećanje kvalitete usluge za korisnike socijalne skrbi.</p> <p>Poslovni subjekti koji moraju brinuti o zaštiti okoliša bit će na vrijeme informirani, pripremljeni za postupke prilagodbe poslovanja sukladno novom zakonodavstvu. Tijela državne uprave nadležna za područje zaštite okoliše moći će stvarati partnerstva za zainteresiranim poslovnim subjektima što će dovesti do ušteda u troškovima prilagodbe kroz smanjivanje</p>
--	---	---

		troškova edukacije, licenciranja i sl.
--	--	---

## **5. Provedba opcija**

### **5.1. Opcija 1 – ne poduzimati ništa**

Sustav procjene učinaka propisa je fragmentiran i ne cjelovit. Postupak procjene učinaka propisa djelomično se provodi u nekim tijelima državne uprave, zbog nedostatka administrativnih kapaciteta, nerazvijene dobre prakse, a provedba se svodi na formalno popunjavanje obrazaca. Dobra praksa razvija se za fiskalni učinak propisa na državni proračun uz pomoć Ministarstva financija. Međutim, fiskalni učinak propisa na državni proračun također je pod vremenskim pritiskom uslijed nedovoljnog poznavanja osnovnih analitičkih alata potrebnih za izradu fiskalnog učinka. Nedostatak administrativnih kapaciteta i nedovoljna educiranost također utječe na provedbu fiskalnog učinka propisa.

### **5.2. Opcija 2 – izmijeniti trenutni sustav procjene učinaka propisa**

Nadležna tijela za procjenu učinaka propisa (gospodarstvo, socijalna skrb, financije i zaštita okoliša) izmijenit će postojeće obrasce za procjene učinaka propisa. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske koordinirat će sustav procjene učinaka propisa u suradnji s četiri nadležna tijela. Premda će sustav procjene učinaka propisa biti izmijenjen, obuhvat procjene učinaka propisa, koji obuhvaća prijedloga propisa, uredbi, akte planiranja, i dalje će stvarati pritisak na tijela državne uprave da raspoložive resurse potroše na neučinkovit i ne racionalan način. To će dovesti sustav procjene učinaka propisa u tešku situaciju za provedbu.

### **5.3. Opcija 3 – uspostaviti novi sustav procjene učinaka propisa**

Novi sustav uspostaviti će se jednim propisom koji na jasan način određuje sustav procjene učinaka propisa i temeljne odrednice postupka procjene učinaka propisa zajedno sa pratećom metodologijom i smjericama za provedbu. Izrada propisa, prateće metodologije i smjernice za provedbu u nadležnosti su Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske. U Uredu je osnovan Odjel za razvoj sustava i koordinaciju učinka propisa s dostatnim administrativnim kapacitetima za uspostavu novog sustava procjene učinaka propisa. Ured također provodi twinning projekt IPA 2007 "Razvoj sustava procjene učinaka propisa" u suradnji s twinning partnerima Velikom Britanijom i Estonijom. Projekt je usmjeren na razvoj zakonodavnog okvira procjene učinaka propisa, razvoj administrativnih kapaciteta tijela državne uprave kroz program edukacije o procjeni učinaka propisa te komunikaciju sustava procjene učinaka propisa javnosti, poslovnom zajednicom i tijelima državne uprave. Ured će kroz projekt osigurati edukaciju službenika u tijelima državne uprave za provedbu sustava procjene učinaka propisa, što će biti osnova za održivost novog sustava.



Tijela državne uprave moraju razviti dostatne administrativne kapacitete za novi sustav procjene učinka propisa u skladu s vlastitim resursima. Svako ministarstvo imat će educirane službenike za procjenu učinaka propisa što će biti polazišna točka za provedbu novog sustava.

## **6. Savjetovanje sa javnošću**

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske prilikom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću primijenio je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata ("Narodne novine 140/09") i Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (izdavač: Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, 2010.).

U sklopu IPA 2007 twinning projekta "Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj", Ured je u suradnji s twinning partnerima, Northern Ireland Co-operation Overseas (NI-CO) i Ministarstvom pravosuđa Republike Estonije pripremio i izradio Nacrt prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa. U pripremnoj fazi izrade ovog Zakona Ured je aktivno komunicirao sa dionicima tijela državne uprave i ključnim dionicima poslovne zajednice:

Ministarstvo financija; Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva; Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi; Ministarstvo turizma; Ministarstvo obrane; Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture; Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti; Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja; Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo regionalnog razvoja i šumarstva i vodnoga gospodarstva; Ministarstvo kulture; Ministarstvo pravosuđa; Ministarstvo uprave; Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa; Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske; Hrvatska udruga poslodavaca; Hrvatska obrtnička komora; Hrvatska odvjetnička komora; Hrvatska udruga banaka; Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska agencija za malo gospodarstvo.

Sukladno navedenom Kodeksu, Ured je pravodobno informirao o izradi Nacrta prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa 21. travnja 2011. godine objavom na internet stranici Ureda ([www.vlada.hr/zakonodavstvo](http://www.vlada.hr/zakonodavstvo)). Ured je pokrenuo javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa 26. travnja 2011. godine u trajanju od 30 dana putem internet stranice Ureda. U ovom razdoblju izrade propisa javnost se mogla uključiti davanjem mišljenja, primjedbi i prijedloga na Nacrt prijedloga Zakona u pisanom obliku poštom, telefaksom i elektronskom poštom.

U razdoblju pripreme ovog Zakona i savjetovanja sa zainteresiranom javnošću bili uključeni su stručnjaci iz reda predstavnika zainteresirane javnosti putem razmjene informacija, radnih materijala i podloga za izradu Zakona. Ured je u suradnji s Hrvatskom udrugom poslodavaca organizirao stručni skup "Okrugli stol na temu Nacrta prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa" koji se održao 18. svibnja 2011. godine u Hrvatskoj udruzi poslodavaca.

Na skupu su sudjelovali predstavnici: Ministarstva, poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja; Ministarstvo pravosuđa; Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske; Hrvatska agencija za

malo gospodarstvo; Državni inspektorat; Pravni fakultet u Zagrebu; Hrvatska gospodarska komora; Hrvatska udruga poslodavaca; Hrvatska obrtnička komora; Hrvatska udruga banaka; British Chamber of Commerce; AMCHAM; Hrvatski pravni centar; MAP savjetovanja i Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj.

Sva prispjela mišljenja i prijedlozi pristigli tijekom javnog savjetovanja detaljno su razmotreni, raspravljeni, a većina ih je ugrađena u Konačni tekst Nacrta prijedloga Zakona o procjeni učinaka propisa.

Sažeta očitovanja zainteresirane javnosti i objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe Nacrta prijedloga ovog Zakona objavljene su na Internet stranici Ureda - 28. lipnja 2011. godine.

## **7. Praćenje provedbe i evaluacija**

Primjenu ovog Zakona kontinuirano će provoditi Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske. Osnova provedbe ovog Zakona bit će Izvješće koje će se izrađivati na temelju podataka o ostvarenju Godišnjih planova normativnih aktivnosti, a vezano za Programe procjena učinaka propisa; podataka o provedenim procjenama učinaka propisa te na temelju ostalih podataka koje Uredu za zakonodavstvo dostave središnja tijela državne uprave.

Evaluacija provedbe ovog Zakona, ali i cjelokupnog sustava procjene učinaka propisa provodit će se pregledom ostvarivanja ciljeva Strategije procjene učinaka propisa i Akcijskog plana procjene učinaka propisa.

## **8. Preporuka**

Na temelju procjene učinaka propisa, navedenih troškova i koristi, a imajući u vidu pojednostavljenje zakonodavnog okvira za procjenu učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske smatra da je **Opcija 3 – uspostaviti novi sustav procjene učinaka propisa** optimalno rješenje za ostvarenje gore navedenih ciljeva.

Uspoređivanjem ukupnih troškova i koristi svih opcija, zaključeno je da **Opcija 3 – uspostaviti novi sustav procjene učinaka propisa** donosi ukupno najviše koristi od razmatranih opcija. Očekivani troškovi ove opcije, koji se u najvećem dijelu odnose na troškove edukacije te pripreme službenika i dionika, nisu veći od ukupnih koristi provođenja procjene učinaka propisa i podizanja kvalitete zakonodavstva. Kvalitetnije zakonodavstvo donosi koristi za sve, a posebno za poslovno okruženje, građane Republike Hrvatske i zaštitu okoliša.