



**Vlada Republike Hrvatske
Ured za zakonodavstvo**

**Izvješće o provedbi
procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine**

Zagreb, srpanj 2016.

SADRŽAJ

1. Uvod i svrha dokumenta	4
2. Analiza ostvarenja vizije, misije i prioriternih ciljeva	5
2.1. Ostvarenje vizije	5
2.2. Ostvarenje misije	5
2.3. Ostvarenje prioriternih ciljeva.....	6
3. Izvršenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti u razdoblju od 2013. do 2015.	8
3.1. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva	9
3.2. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa	12
3.3. Popis iskaza o procjeni učinaka propisa u razdoblju 2013. – 2015.	14
4. Izvršenje Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u razdoblju od 2013. do 2015.....	16
5. Analiza neplaniranih zakonodavnih aktivnosti u razdoblju 2013. – 2015.	17
6. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju od 2013. do 2015. godine	19
7. Analiza kvalitete i sadržaja dokumenata procjene učinaka propisa.....	22
8. Stručno osposobljavanje i usavršavanje u području procjene učinaka propisa	24
9. Provedba projekata u području procjene učinaka propisa i izradi propisa.....	26
10. Nedostaci sustava procjene učinaka propisa	28
11. Preporuke za jačanje sustava procjene učinaka propisa.....	29

KLASA: 002-01/16-04/03
URBROJ: 50501-6/3-16-01
Zagreb, 25. svibnja 2016.

Popis kratica

Kratica	Naziv
<i>Ad hoc</i>	Neplanirana zakonodavna aktivnost
DGU	Državna geodetska uprava
DHMZ	Državni hidrometeorološki zavod
DUHIRH	Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske
DUOSZ	Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
DUSJN	Državni ured za središnju javnu nabavu
DUZS	Državna uprava za zaštitu i spašavanje
DZIV	Državni zavod za intelektualno vlasništvo
DZM	Državni zavod za mjeriteljstvo
DZRNS	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost
DZS	Državni zavod za statistiku
EU	Europska unija
EU plan	Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije
GPNA	Godišnji plan normativnih aktivnosti
MFIN	Ministarstvo financija
MGPU	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
MINB	Ministarstvo branitelja
MINGO	Ministarstvo gospodarstva
MINK	Ministarstvo kulture
MINPO	Ministarstvo poduzetništva i obrta
MINT	Ministarstvo turizma
MINU	Ministarstvo uprave
MIZ	Ministarstvo zdravlja
MORH	Ministarstvo obrane
MPOLJ	Ministarstvo poljoprivrede
MPPI	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture
MPRAV	Ministarstvo pravosuđa
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MSPM	Ministarstvo socijalne politike i mladih
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova
MVEP	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
MZOP	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
MZOS	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta
PUP	Procjena učinaka propisa
Redovito planirani	Propis planiran u Godišnjem planu normativnih aktivnosti
UVNS	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost

Popis ilustracija

Popis	Naziv	Stranica
Tablica 1.	Vizija, misija i prioritetni ciljevi	5
Tablica 2.	Izvršenje Godišnjeg plana za razdoblje 2013. - 2015.	8
Tablica 3.	Broj planiranih i broj izvršenih planiranih zakonodavnih aktivnosti prema stručnom nositelju u području hrvatskog zakonodavstva	10
Tablica 4.	Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva prema stručnom nositelju	11
Tablica 5.	Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa	12
Tablica 6.	Broj utvrđenih prijedloga zakona izrađenih u PUP postupku prema stručnim nositeljima	13
Tablica 7.	Izvršenje EU plana u trogodišnjem razdoblju	16
Tablica 8.	Broj <i>ad hoc</i> zakonskih prijedloga u razdoblju 2013. - 2015. prema stručnom nositelju	18
Tablica 9.	Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. – 2015.	19
Tablica 10.	Ukupna izvršena zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. - 2015. prema stručnom nositelju	20
Tablica 11.	Analiza kvalitete sadržaja iskaza o procjeni učinaka propisa	23
Tablica 12.	Pregled provedenih programa u području procjene učinaka propisa	24
Graf 1.	Trend izvršenja Godišnjeg plana za razdoblje 2013. - 2015.	9
Graf 2.	Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva prema stručnom nositelju	11
Graf 3.	Odnos planiranih i ad hoc zakonskih prijedloga u razdoblju 2013. - 2015.	19
Graf 4.	Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. i 2014. prema stručnom nositelju	21
Graf 5.	Broj polaznika programa prema stručnom nositelju	25
Popis 1.	Popis svih iskaza o procjeni učinaka propisa u razdoblju 2013. - 2015.	14

1. Uvod i svrha dokumenta

Suvremena državna uprava podupire razvoj društva i tržišnog gospodarstva stvaranjem kvalitetnog zakonodavstva koje je fleksibilno i odgovara potrebama društva i gospodarstva. Procjena učinaka propisa ključan je alat za izradu kvalitetnih, održivih i korisnicima usmjerenih javnih politika i zakonodavstva.

Procjenom učinaka propisa izvršna vlast podiže kvalitetu zakonodavstva kroz otvoreno, transparentno i aktivno traženje načina rješavanja problema i ostvarivanja utvrđenih ciljeva bez dodatnih administrativnih prepreka građanima, gospodarskim subjektima i organizacijama civilnog društva. Procjena učinaka propisa također je alat za donošenje odluka, kojim se analiziraju očekivani učinci predloženih načina rješavanja problema uz aktivnu komunikaciju analize učinaka sa zainteresiranim akterima i dionicima.

Za provedbu procjene učinaka propisa bitna su dva čimbenika: metodologija i institucionalni okvir. Metodologija procjene učinaka propisa određuje postupak, obuhvat zakonodavstva i analize očekivanih učinaka. Institucionalni okvir određuje institucionalno nadležno tijelo za sustav procjene učinaka propisa, o čemu države samostalno odlučuju.

Vlada Republike Hrvatske uspostavila je sustav procjene učinaka propisa kroz normativni okvir koji čini: Zakon o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/11: dalje u tekstu Zakon), Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa („Narodne novine“, broj 66/12: dalje u tekstu Uredba) te Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine („Narodne novine“, broj 146/12: dalje u tekstu Strategija).

Ovo Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (dalje u tekstu Izvješće) utemeljeno je na članku 8. stavku 6. Zakona kojim je određeno da Ured za zakonodavstvo podnosi Vladi Republike Hrvatske Izvješće o ostvarivanju ciljeva iz Strategije, uvida u provedbu i učinkovitost sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj.

Ovo Izvješće ima za cilj analizirati ostvarenje postavljene vizije, misije i postavljenih prioritetnih ciljeva, dati analitički pregled provedbe sustava procjene učinaka propisa te dati preporuke za jačanje sustava u budućem trogodišnjem razdoblju.

METODOLOŠKO OBJAŠNJENJE

Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine izrađeno je na temelju dostupnih podataka u internoj bazi Ureda za zakonodavstvo i internet stranice Vlade Republike Hrvatske (vlada.gov.hr).

Za potrebe izrade ovoga Izvješća, pretraženi su dnevni redovi sjednica Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca za 2013., 2014. i 2015. godinu, s ciljem utvrđivanja broja nacrti prijedloga zakona u redovitom postupku i u hitnom postupku.

Nisu uzeti u obzir konačni nacrti prijedloga zakona koji su bili u proceduri drugog čitanja, budući da se primjena Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/11) ne odnosi na drugo čitanje.

2. Analiza ostvarenja vizije, misije i prioriternih ciljeva

U Strategiji za razdoblje od 2013. do 2015. godine, vizija, misija i četiri temeljna cilja za razvoj sustava procjene učinaka propisa postavljeni su kao što je prikazano u tablici 1.

Tablica 1. Vizija, misija i prioritetni ciljevi

Vizija	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.
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.
Prioritetni ciljevi	C1. Osigurati provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu s propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa.
	C2. Osigurati pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa.
	C3. Razvijati dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa.
	C4. Osigurati aktivnu provedbu akcijskog plana kako bi se osiguralo strateško usmjerenje uz korektivne mjere po potrebi.

2.1. Ostvarenje vizije

Utvrđena vizija predstavlja dugoročni razvoj sustava procjene učinaka propisa. Osiguranje razvoja boljeg i kvalitetnijeg zakonodavstva, pretpostavlja stabilan zakonodavni postupak u kojem je procjena učinaka propisa ključni korak prilikom analize očekivanih rezultata nacrta prijedloga zakona dok su još u fazi izrade.

Vizija pretpostavlja kontinuirano unapređenje sustava i kao takva predstavlja putokaz za sve postavljene mjere i aktivnosti za jačanje sustava procjene učinaka propisa.

U trogodišnjem razdoblju postavljeni su temelji za učinkovitiju analizu učinaka tako da se očekivani učinci razmatraju i raspravljaju u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću prije stupanja na snagu zakona.

2.2. Ostvarenje misije

Utvrđena misija pretpostavlja osiguranje funkcionalnog sustava procjene učinaka propisa kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela koji sudjeluju u ovome sustavu. Ured za zakonodavstvo, kao središnje koordinativno tijelo za procjenu učinaka propisa, osigurao je funkcionalnost sustava kroz primjenu normativnog okvira procjene učinaka propisa.

Godišnje planiranje normativnih aktivnosti izvršeno je za svaku pojedinačnu godinu, a izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti praćeno je na godišnjoj razini kroz godišnja izvješća.

Procedura prethodne procjene učinaka propisa kao i izrada prijedloga zakona u postupku procjene učinaka propisa, uz provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ostvarena je u trogodišnjem razdoblju.

2.3. Ostvarenje prioritetnih ciljeva

Strategija za razdoblje od 2013. do 2015. bila je usmjerena na četiri prioritetna cilja za ostvarenje odrednica vizije i misije. Prioritetni ciljevi u proteklom razdoblju predstavljeni su u tablici 1.

Ostvarenje prioritetnog cilja 1. izvršeno je na način da se osiguralo provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu s propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa i to:

1. redovitim godišnjim planiranjem zakonodavstva kroz pripremu i usvajanje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013., 2014. i 2015. godinu;
2. redovitim godišnjim izvještavanjem o izvršenju Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013., 2014. i 2015. godinu;
3. prethodnom procjenom učinaka propisa obuhvaćeni su prijedlozi zakona koji su upućeni u proceduru kao neplanirane zakonodavne aktivnosti (*ad hoc*) i nisu bili sastavni dio Godišnjeg plana normativnih aktivnosti;
4. kroz provedbu postupaka procjene učinaka propisa;
5. kroz provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću;
6. kroz davanje prethodnog mišljenja Ureda za zakonodavstvo na dostavljene obrasce prethodne procjene i davanje suglasnosti Ureda za zakonodavstvo na dostavljane iskaze o procjeni učinaka propisa, kao i kroz sva ostala mišljenja Ureda za zakonodavstvo vezano za primjenu propisa iz područja procjene učinaka propisa.

Ostvarenje prioritetnog cilja 2. izvršeno je na način da je osigurano pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa putem Internet stranica tijela državne uprave odnosno putem središnjeg portala Vlade Republike Hrvatske za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću - „e-Savjetovanja“ i to:

1. objavom informacije o prijedlozima planova propisa središnjih tijela državne uprave u trajanju od 15 dana;
2. provedbom savjetovanja na nacrt prijedloga iskaza u trajanju od 30 dana tijekom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
3. provedbom savjetovanja na prijedlog iskaza i nacrt prijedloga zakona u trajanju od 15 do 30 dana tijekom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
4. provedbom jednog ili više javnih izlaganja materije koja se propisom uređuje tijekom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
5. objavom obrasca prethodne procjene zajedno s tezama propisa za sve nacрте prijedloga zakona kada je riječ o neplaniranim zakonodavnim aktivnostima.

Tijekom 2013.¹ godine provedeno je 26 savjetovanja sukladno Zakonu i to kao sastavni dio postupka procjene učinaka propisa. Sva savjetovanja su trajala 30 i više dana, a osim internetskih savjetovanja održavale su se i javne rasprave, savjetodavni sastanci te okrugli stolovi. Ukupno je bilo 100 podnositelja komentara, a prikupljeno je 393 komentara.

Tijekom 2014.² godine provedeno je 40 savjetovanja sukladno Zakonu, a uglavnom su savjetovanja trajala 30 i više dana. Ukupno je bilo 310 podnositelja komentara, a ukupno je prikupljeno 1068 komentara.

Tijekom 2015.³ godine provedeno je 25 savjetovanja sukladno Zakonu, a savjetovanja su se provodila o tezama o sadržaju propisa i prethodnoj procjeni, nacrtima prijedloga iskaza te nacrtima prijedloga zakona i prijedlozima iskaza.

Ostvarenje prioritetnog cilja 3. izvršeno je na način da je Ured za zakonodavstvo razvijao dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provodio je stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa.

Dobra praksa provedbe procjene učinaka propisa razvijala se u trogodišnjem razdoblju, na način da je:

1. dobra praksa prikupljena i analizirana tijekom provedbe *twinning light* projekta IPA 2011 „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“;
2. dobra praksa ugrađena kao dio ažuriranih Smjernica za provedbu postupka procjene učinaka propisa u skladu s razvijenom praksom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
3. provedeno stručno osposobljavanje **445** državnih službenika, predstavnika organizacija civilnog sektora i predstavnika poslovne zajednice kroz službene programe Državne škole za javnu upravu i provedbu edukacijskog ciklusa *twinning light* projekata.

Ostvarenje prioritetnog cilja 4. izvršeno je na način da se osigurala aktivna provedba akcijskog plana kroz dosljedni pristup provedbi postupaka procjene učinaka propisa, a osobito putem korektivnih mjera:

1. usvajanjem zaključaka 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;

¹ Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013. godini, Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, veljača 2014., Zagreb. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages//Sjednice/Arhiva//143.%20-%206.pdf>

² Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini, Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, ožujak 2014., Zagreb. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages//Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade//216%20-%208.pdf>

³ Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2015. godini, Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, travanj 2015., Zagreb. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages//Sjednice/2016/17%20sjednica%20Vlade//17%20-%2012.pdf>

Zbog prelaska na aplikaciju „e-Savjetovanja“ nije bilo moguće posebno iskazati broj podnositelja komentare i broj prikupljenih podataka u dijelu koji se odnosi na provedbu savjetovanja u postupcima procjene učinaka propisa.

2. imenovanjem više razine koordinatora procjene učinaka propisa kako bi se omogućila bolja koordinacija poslova procjene učinaka propisa u središnjim tijelima državne uprave.

3. Izvršenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti u razdoblju od 2013. do 2015.

Vlada Republike Hrvatske temeljem članka 9. Zakona donosi Godišnji plan normativnih aktivnosti (dalje u tekstu: Godišnji plan), na prijedlog Ureda za zakonodavstvo.

Godišnji plan sadrži:

1. Plan normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva;
2. Plan normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa.

U osnovi, Godišnji plan je dokument koji obuhvaća nacрте prijedloga zakona (prvo čitanje zakona i hitni postupak donošenja zakona) koji se upućuje Vladi Republike Hrvatske tijekom proračunske godine. Podaci koji čine Godišnji plan iskazuju se po aktivnostima planiranim u tromjesečnim razdobljima, a donosi se u zadnjem tromjesečju tekuće proračunske godine za sljedeću proračunsku godinu.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Godišnji plan za 2013., 2014. i 2015. godinu koja su predmet ovoga Izvješća.

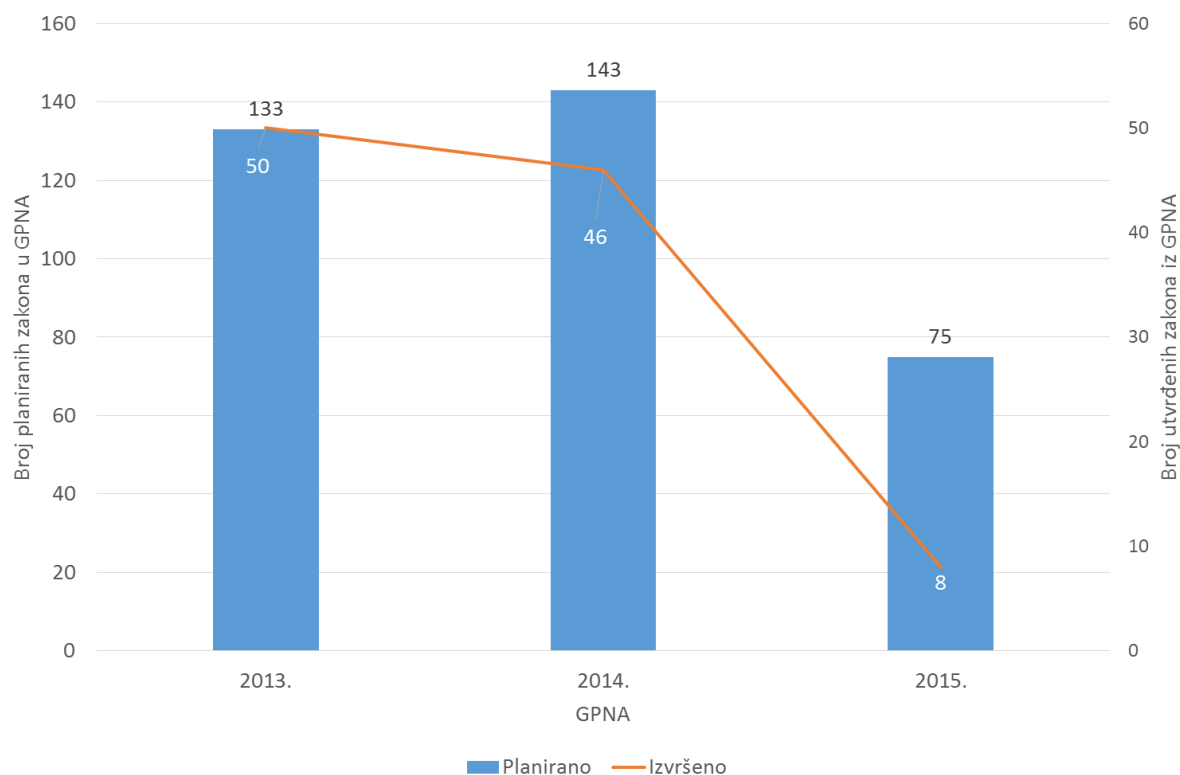
U tablici 2. prikazana je zakonodavna aktivnost izvršenja Godišnjeg plana za 2013., 2014. i 2015. godinu na godišnjoj razini. Tablica prikazuje podatke pojedinačno za svaki Godišnji plan, s naglaskom na planirani broj nacрта prijedloga zakona i na utvrđeni broj prijedloga zakona na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u proteklom razdoblju. Na temelju podataka o broju utvrđenih prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju vidljiv je konstantan pad izvršenja Godišnjeg plana od 37,6% u 2013., 32,2% u 2014. do 10,7% u 2015. godini. Prosjek izvršenja Godišnjeg plana u trogodišnjem razdoblju je 28,3%. Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, dalje u tekstu: EU plan, posebno je iskazan za trogodišnje razdoblje, dok je 2014. godine, bio u cijelosti sastavni dio Godišnjeg plana.

Tablica 2. Izvršenje GPNA za razdoblje 2013. – 2015.

GPNA	2013.		2014.		2015.	
	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno
Redovito planirani	72	28	68	20	41	5
PUP	48	10	33	4	17	1
EU PUP	13	12	12	5	17	2
EU plan (u okviru GPNA 2014)	0	0	30	17	0	0
Ukupno GPNA	133	50	143	46	75	8
% izvršenja GPNA	100	37,6	100	32,2	100	10,7
EU plan (izvan GPNA 2013/2015)	94	69	0	0	47	16
Ukupno planirano	227	119	143	46	122	24
% izvršenja ukupno planirano	100	52,4	100	32,2	100	19,7

U odnosu na planirane zakonodavne aktivnosti samo u okviru Godišnjeg plana, trend izvršenja kontinuirano pada, što je pokazatelj promjene prioriteta zakonodavnih aktivnosti središnjih tijela državne uprave tijekom godine vidljivo na grafu 1.

Graf 1. Trend izvršenja GPNA u razdoblju 2013. – 2015.



3.1. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva

U dijelu Godišnjeg plana koji se odnosi na područje hrvatskoga zakonodavstva u trogodišnjem razdoblju ukupno je utvrđeno 70 nacrtu prijedloga zakona na sjednicama Vlade, što je 33,2% od ukupno 211 planiranih zakonodavnih aktivnosti.

Tako je u 2013. godini planirano ukupno 72 zakonodavne aktivnosti, a utvrđeno je 28 prijedloga zakona, što je 38,9% uspješnosti izvršenja.

U 2014. godini planirano je 98 zakonodavnih aktivnosti, a Vlada je utvrdila 37 prijedloga zakona, što je 37,8% uspješnosti ispunjenja Godišnjeg plana.

Postotak uspješnosti izvršenja u 2015. godini pada na 12,2%, odnosno od 41 planirane zakonodavne aktivnosti, utvrđeno je 5 prijedloga zakona na sjednicama Vlade tijekom te godine.

U tablici 3. se nalaze podaci prema stručnim nositeljima s brojem planiranih zakonodavnih aktivnosti i brojem utvrđenih prijedloga zakona u razdoblju od 2013. do 2015. godine, uz ukupni trogodišnji prosjek utvrđenih prijedloga zakona u odnosu na planirane zakonodavne aktivnosti.

Tablica 3. Broj planiranih i broj izvršenih planiranih zakonodavnih aktivnosti prema stručnom nositelju u području hrvatskog zakonodavstva

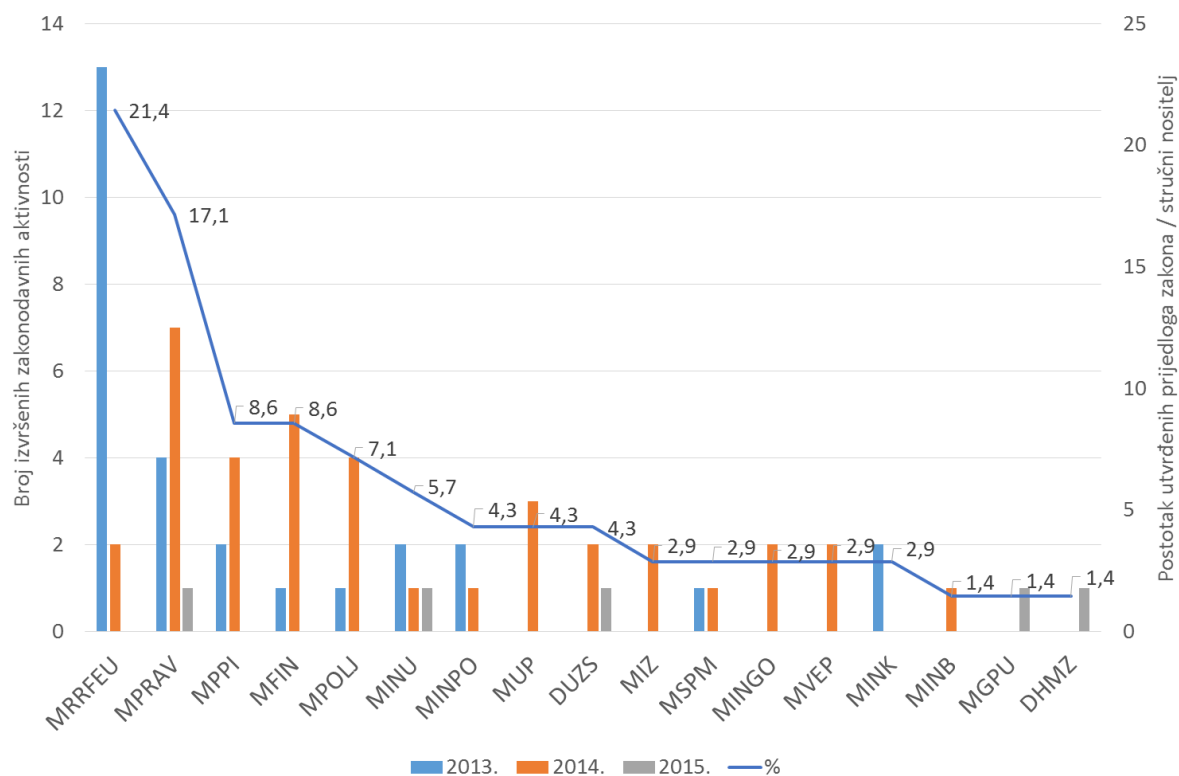
Godine	2013.		2014.		2015.		2013. - 2015.		
	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	%
MRRFEU	16	13	4	2	1	0	21	15	71,4
MPRAV	13	4	16	7	11	1	40	12	30
MPPI	6	2	9	4	1	0	16	6	37,5
MFIN	1	1	7	4	3	0	11	5	45,5
MPOLJ	2	1	9	5	2	0	13	6	46,2
MINU	9	2	4	1	4	1	17	4	23,5
MINPO	2	2	3	1	1	0	6	3	50,0
MUP	0	0	8	3	0	0	8	3	37,5
DUZS	3	0	3	2	1	1	7	3	42,9
MIZ	0	0	5	2	0	0	5	2	40
MSPM	5	1	3	1	1	0	9	2	22,2
MINGO	0	0	4	2	0	0	4	2	50
MVEP	0	0	4	2	2	0	6	2	33,3
MINK	8	2	5	0	3	0	15	2	12,5
MINB	0	0	3	1	5	0	8	1	12,5
MGPU	1	0	1	0	2	1	5	1	20
DHMZ	0	0	0	0	1	1	1	1	100
MINT	1	0	4	0	0	0	5	0	0
MZOS	2	0	3	0	1	0	7	0	0
DUOSZ	0	0	0	0	1	0	1	0	0
DUHIRH	1	0	1	0	1	0	3	0	0
DGU	1	0	1	0	0	0	1	0	0
DZM	1	0	0	0	0	0	1	0	0
DZS	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Ukupno	72	28	98	37	41	5	211	70	33,2
%		38,9		37,8		12,2		32,7	

Tablica 4. i graf 2. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva prema stručnom nositelju

Stručni nositelj	2013.	2014.	2015.	Ukupno	%
MRRFEU	13	2	0	15	21,4
MPRAV	4	7	1	12	17,1
MPPI	2	4	0	6	8,6
MFIN	1	5	0	6	7,6
MPOLJ	1	4	0	5	7,1
MINU	2	1	1	4	5,7
MINPO	2	1	0	3	4,3
MUP	0	3	0	3	4,3
DUZS	0	2	1	3	4,3
MIZ	0	2	0	2	2,9
MSPM	1	1	0	2	2,9
MINGO	0	2	0	2	2,9
MVEP	0	2	0	2	2,9
MINK	2	0	0	2	2,9
MINB	0	1	0	1	1,4
MGPU	0	0	1	1	1,4
DHMZ	0	0	1	1	1,4
Ukupno	28	37	5	70	100

Na temelju podataka iz pripadajuće tablice 4., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ministarstvo pravosuđa su, u trogodišnjem razdoblju, uputili ukupno najveći broj planiranih zakonodavnih aktivnosti u proceduru Vlade Republike Hrvatske.

Ta dva ministarstva ukupno su uputila 38,5% ukupno utvrđenih prijedloga zakona na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 2013. do 2015. godine, dok je 2014. godine bilo ukupno najviše utvrđenih prijedloga zakona iz kvote planiranih zakonodavnih aktivnosti.



3.2. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa

U dijelu Godišnjeg plana koji se odnosi na normativne aktivnosti vezane za postupak procjene učinaka propisa, u trogodišnjem razdoblju ukupno je utvrđeno 34 prijedloga zakona na sjednicama Vlade, što je 24,3% od ukupno planiranih 140 planiranih postupaka PUP. Tako je u 2013. godini planirano ukupno 61 postupak, a utvrđeno je 22 prijedloga zakona izrađenih u tom postupku, što je 36,0% uspješnosti izvršenja ovog dijela Godišnjeg plana za 2013. godinu. U 2014. godini planirano je 45 postupaka, a Vlada je utvrdila 9 prijedloga zakona, što je 20% uspješnosti izvršenja. Postotak uspješnosti izvršenja ovog dijela Godišnjeg plana u 2015. godini pada na 8,8%, odnosno od 34 planirana postupka utvrđeno je 3 prijedloga zakona na sjednicama Vlade tijekom te godine. U tablici 5. i tablici 6. nalaze se podaci prema stručnim nositeljima s brojem planiranih PUP postupaka i brojem utvrđenih prijedloga zakona u istome razdoblju.

Tablica 5. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa

Stručni nositelj	2013.	2014.	2015.	Ukupno	%
MFIN	9	2	0	11	32,3
MZOP	2	1	3	6	17,6
MPPI	2	0	0	2	5,8
MZOS	0	2	0	2	5,8
MSPM	2	0	0	2	5,8
MRMS	2	0	0	2	5,8
MGPU	1	1	0	2	5,8
DZRNS	1	0	0	1	2,9
MINB	0	1	0	1	2,9
DUZS	1	0	0	1	2,9
MINT	1	0	0	1	2,9
DZIV	0	1	0	1	2,9
MPRAV	0	1	0	1	2,9
MUP	1	0	0	1	2,9
Ukupno	22	9	3	34	100

Ministarstvo financija izradilo je ukupno 11 prijedloga zakona u PUP postupku u trogodišnjem razdoblju, što čini gotovo trećinu ukupnog broja izvršenih planiranih PUP postupaka.

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode je u istom razdoblju izradilo 6 prijedloga zakona sukladno PUP postupku, što čini 17,6% ukupnog broj prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju.

Ukupan broj nacрта prijedloga zakona s iskazom o procjeni učinaka propisa u razdoblju od 2013. do 2015. godini iznosi 43, budući da je uz 34 postupaka procjene učinaka propisa provedenih sukladno Planu normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa, provedeno još osam postupaka u okviru neplaniranih zakonodavnih (*ad hoc*) aktivnosti i jedan iz Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva.

Popis prijedloga zakona koji su izrađeni u postupku procjene učinaka propisa nalazi se na stranici 14. ovoga Izvješća.

Tablica 6. Broj utvrđenih prijedloga zakona izrađenih u PUP postupku prema stručnim nositeljima

Godine		2013.		2014.		2015.		2013. - 2015.	
Stručni nositelj	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	%
MFIN	18	9	2	2	3	0	23	11	47,8
MZOP	3	2	3	1	6	3	12	6	50
MPPI	3	2	1	0	3	0	7	2	28,6
MZOS	1	0	5	2	2	0	8	2	25
MSPM	5	2	2	0	2	0	9	2	22,2
MRMS	6	2	2	0	1	0	9	2	22,2
MGPU	2	1	2	1	0	0	4	2	50
DZRNS	1	1	0	0	0	0	1	1	100
MINB	1	0	1	1	0	0	2	1	50
DUZS	2	1	1	0	0	0	3	1	33,3
MINT	2	1	1	0	0	0	3	1	33,3
DZIV	0	0	2	1	3	0	5	1	20
MPRAV	3	0	3	1	2	0	8	1	12,5
MUP	3	1	5	0	0	0	8	1	12,5
MRRFEU	1	0	4	0	1	0	6	0	0
MPOLJ	2	0	1	0	0	0	3	0	0
MINU	1	0	0	0	0	0	1	0	0
MINGO	0	0	0	0	2	0	2	0	0
MVEP	0	0	1	0	0	0	1	0	0
MINK	7	0	7	0	8	0	22	0	0
DHMZ	0	0	1	0	0	0	1	0	0
DUOSZ	0	0	0	0	1	0	1	0	0
DGU	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Ukupno	61	22	45	9	34	3	140	34	
%		36		20		8,8		24,2	

3.3. Popis iskaza o procjeni učinaka propisa u razdoblju 2013. – 2015.

Red. broj.	Stručni nositelj	Nacrt prijedloga iskaza	Sjednica VRH	Vrsta aktivnosti
1.	MFIN	Zakon o provedbi carinskih propisa Europske unije (EU)	79., 7. ožujka 2013.	PUP
2.	MFIN	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću	79., 7. ožujka 2013.	PUP
3.	MFIN	Zakon o porezu na dodanu vrijednost (EU)	79., 7. ožujka 2013.	PUP
4.	MFIN	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (EU)	81., 21. ožujka 2013.	PUP
5.	MSPM	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi	81., 21. ožujka 2013.	PUP
6.	DUZS	Zakon o kritičnim infrastrukturama (EU)	81., 21. ožujka 2013.	PUP
7.	MFIN	Zakon o carinskoj službi	84., 04. travnja 2013.	PUP
8.	MFIN	Zakon o državnim potporama (EU)	88., 2. svibnja 2013.	PUP
9.	MFIN	Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (EU)	91., 24. svibnja 2013.	PUP
10.	MINT	Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti	92., 29. svibnja 2013.	PUP
11.	MGPU	Zakon o građevnim proizvodima (EU)	92., 29. svibnja 2013.	PUP
12.	MPPI	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu (EU)	96., 13. lipnja 2013.	PUP
13.	MFIN	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (EU)	98., 20. lipnja 2013.	PUP
14.	MZOP	Zakon o provedbi Uredbe br. 1946/2003. Europskoga parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003.g. o prekograničnom prijenosu genetski modificiranih organizama (EU)	98., 20. lipnja 2013.	PUP
15.	MZOP	Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 850/2004 o postojećim organskim onečišćujućim tvarima	126., 28. studenog 2013.	<i>Ad hoc</i>
16.	MRMS	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom	102., 04. srpnja 2013.	PUP
17.	MZOP	Zakon o prekograničnom prometu i trgovini divljim vrstama (EU)	102., 04. srpnja 2013.	PUP
18.	MFIN	Zakon o leasingu	111., 29. kolovoza 2013.	PUP
19.	MPPI	Zakon o inspekciji cestovnog prometa i cesta	117., 26. rujna 2013.	PUP
20.	DZRNS	Zakon o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti (EU)	122., 31. listopada 2013.	PUP
21.	MRMS	Zakon o mirovinskom osiguranju (EU)	123., 7. studenog 2013.	PUP
22.	MSPM	Obiteljski zakon (EU)	126., 28. studenog 2013.	PUP
23.	MUP	Zakon o zaštiti novčarskih institucija	171., 24. lipnja 2013.	PUP

24.	MFIN	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet nekretnina	189., 30. listopada 2014.	PUP
25.	MFIN	Zakon o računovodstvu	212., 5. veljače 2015.	PUP
26.	MINB	Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja u Domovinskom ratu	171., 24. lipnja 2014.	PUP
27.	MZOP	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti zraka (EU)	144., 05. ožujka 2014.	PUP
28.	MPRAV	Zakon o stečaju potrošača	218., 12. ožujka 2015.	PUP
29.	DZIV	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima (EU)	182., 10. rujna 2014.	PUP
30.	MZOS	Zakon o odgoju i obrazovanju za osnovnu školu (EU)	195., 26. studenog 2014.	PUP
31.	MZOS	Zakon o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju	195., 26. studenog 2014.	PUP
32.	MFIN	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (EU)	189., 30. listopada 2014.	<i>Ad hoc</i>
33.	MSPM	Zakon o hrvatskom znakovnom jeziku i ostalim sustavima komunikacije gluhih i gluhoslijepih osoba u Republici Hrvatskoj	197., 04.12. 2014.	Redovito planirani
34.	MRMS	Zakon o potporama za očuvanje radnih mjesta (EU)	154., 8. svibnja 2014.	<i>Ad hoc</i>
35.	MGPU	Zakon o arhitektonskim i inženjerskim djelatnostima (EU)	230. sjednica, 28. svibnja 2015.	PUP
36.	MUP	Zakon o protuminskom djelovanju	221., 26. ožujka 2015.	<i>Ad hoc</i>
37.	MUP	Zakon o osobnoj iskaznici	226., 30. travnja 2015.	<i>Ad hoc</i>
38.	MZOP	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti okoliša	231., 3. lipnja 2015.	PUP
39.	MSPM	Obiteljski zakon (EU)	231., 3. lipnja 2015.	<i>Ad hoc</i>
40.	MZOP	Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 511/2014 Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama usklađivanja za korisnike Protokola iz Nagoye o pristupu genetskim resursima te poštenoj i pravičnoj podjeli dobiti koja proizlazi iz njihovog korištenja u Uniji (EU)	233., 23. lipnja 2015.	PUP
41.	MZOP	Zakon o potvrđivanju izmjena i dopuna Kyotskog Protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime	241., 30. lipnja 2015.	PUP
42.	MSPM	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi	245., 1. rujna 2015.	<i>Ad hoc</i>
43.	DUUDI	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske	256., 24. rujna 2015.	<i>Ad hoc</i>

4. Izvršenje Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u razdoblju od 2013. do 2015.

Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministarstva nadležnog za vanjske i europske poslove, utvrđuje na godišnjoj razini od 2005. godine, Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije (dalje u tekstu: EU plan).

EU plan sadrži listu zakona koji se planiraju za donošenje tijekom godine kako bi se hrvatsko zakonodavstvo uskladilo s pravnom stečevinom Europske unije. Budući da je ovo također planski akt normativnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske, nužno je bilo od 2013. godine, uskladiti Godišnji plan i EU plan prije utvrđivanja na Vladi Republike Hrvatske. Godišnji planovi za 2013. i 2015. godinu sadržavali su zakonske prijedloge iz EU plana u dijelu koji se odnosi na normativne aktivnosti vezano za provedbu postupaka procjene učinaka propisa, dok je Godišnji plan za 2014. godinu u potpunosti sadržavao EU plan u dijelu koji se odnosi na normativne aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva, kao i u dijelu koji se odnosi na normativne aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa.

Treba napomenuti da se podaci u tablici 7. odnose isključivo na EU planove usvojene Hrvatskome saboru i objavljene u „Narodnim novinama“⁴ i ne odražavaju ukupan broj zakona usklađenih s pravnom stečevinom Europske unije u trogodišnjem razdoblju jer se dio ovih zakona nalazi u kategoriji neplaniranih zakonodavnih aktivnosti.

Tablica 7. Izvršenje EU plana u trogodišnjem razdoblju

Godine	2013.		2014.		2015.		2013. - 2015.		
	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	Planirano	Izvršeno	%
Stručni nositelj									
MFIN	23	15	6	5	10	4	39	24	61,5
MIZ	19	17	3	2	15	1	37	20	54,1
MINGO	14	9	3	2	6	4	23	15	65,2
MPPI	12	12	3	1	5	1	20	14	70
MPOLJ	11	5	4	3	2	1	17	9	52,9
MZOP	7	6	1	1	6	2	14	9	64,3
MPRAV	5	3	5	3	4	1	14	7	50
MUP	2	2	3	0	5	2	10	4	40
MGPU	3	3	1	1	1	0	5	4	80
MZOS	2	2	2	1	1	0	5	3	60
MINU	1	1	0	0	1	1	2	2	100
DGU	2	2	1	0	1	0	4	2	50

⁴ Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2013. godinu, objavljen u „Narodne novine“, broj 18/13,
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2014. godinu, objavljen u „Narodne novine“, broj 16/14,
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2015. godinu, objavljen u „Narodne novine“, broj 25/15.

DZIV	1	1	2	1	2	0	5	2	40
MINPO	0	0	2	1	0	0	2	1	50
DUZS	1	1	0	0	0	0	1	1	100
MSPM	1	1	0	0	0	0	1	1	100
MVEP	1	0	2	1	0	0	3	1	33,3
MRMS	1	0	1	0	2	1	4	1	25
DZRNS	1	1	0	0	0	0	1	1	100
MINK	0	0	3	0	3	0	6	0	0
Ukupno	107	81	42	22	64	18	213	121	
%		75,7		52,3		28,1		56,8	

5. Analiza neplaniranih zakonodavnih aktivnosti u razdoblju 2013. – 2015.

Premda je Godišnji plan zakonski utemeljen plan normativnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske, u trogodišnjem razdoblju stručni nositelji uputili su u proceduru Vlade Republike Hrvatske zakonske prijedloge koji su bili izvan Godišnjeg plana. U smislu provedbe Zakona, ovi prijedlozi zakona, smatraju se neplaniranim zakonodavnim aktivnostima (*ad hoc* zakonskim prijedlozima). Na temelju praćenja izvršenja Godišnjeg plana, u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti Vlade Republike Hrvatske utvrđen je visok broj *ad hoc* zakonskih prijedloga tijekom trogodišnjeg razdoblja. Svi zakonski prijedlozi koji nisu bili sastavni dio Godišnjeg plana i EU plana, utvrđeni su kao *ad hoc* zakonski prijedlozi, a tablica 8. prikazuje taj broj u odnosu na stručne nositelje izrade propisa.

Ad hoc zakonodavne aktivnosti nastale su kao rezultat rada središnjih tijela državne uprave na upućivanju prijedloga zakona koji nisu bili sastavni dio planiranih zakonodavnih aktivnosti u okviru Godišnjeg plana i EU plana.

Takav oblik zakonodavne aktivnosti nastaje u trenutku saznanja obveze usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, odnosno u trenutku kada se zakonodavnom aktivnosti provode mjere i aktivnosti na provođenju reformskih mjera i drugih mjera za poboljšanje gospodarskih i socijalnih uvjeta, a nisu bile sastavni dio Godišnjeg plana i EU plana.

Tablica 8. Broj *ad hoc* zakonskih prijedloga u razdoblju 2013. – 2015. prema stručnom nositelju

Stručni nositelj	2013.	2014.	2015.	Ukupno	%
MFIN	33	23	17	73	18,3
MPOLJ	44	6	2	52	13
MPRAV	15	10	12	37	9,3
MINGO	22	4	4	30	7,5
MRMS	15	4	9	28	7
MPPI	11	4	11	26	6,5
MINU	11	7	5	23	5,8
MIZ	7	7	1	15	3,8
MRRFEU	9	5	1	15	3,8
MSPM	6	3	5	14	3,5
MUP	7	2	4	13	3,3
MVEP	8	4	1	13	3,3
MZOS	5	1	6	12	3
MGPU	6	1	2	9	2,3
MINT	1	5	3	9	2,3
MINK	4	2	1	7	1,8
MINPO	4	1	1	6	1,5
MZOP	3	0	1	4	1
MORH	1	0	2	3	0,8
UVNS	0	3	0	3	0,8
MINB	2	0	0	2	0,5
DUUDI	1	0	1	2	0,5
DUZS	0	0	1	1	0,3
DZRNS	0	0	1	1	0,3
DUOSZ	1	0	0	1	0,3
DZM	0	0	1	1	0,3
Ukupno	216	92	92	400	100

Na temelju podataka iz tablice 8. u razdoblju od 2013. do 2015. godine, Ministarstvo financija uputilo je najveći broj *ad hoc* zakonskih prijedloga u proceduru Vlade Republike Hrvatske, koji čine 18,3% ukupnog broja *ad hoc* zakonskih prijedloga. Najveći broj *ad hoc* zakonskih prijedloga upućen je tijekom 2013. godine i to 216 zakonskih prijedloga od ukupno 400 *ad hoc* prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju.

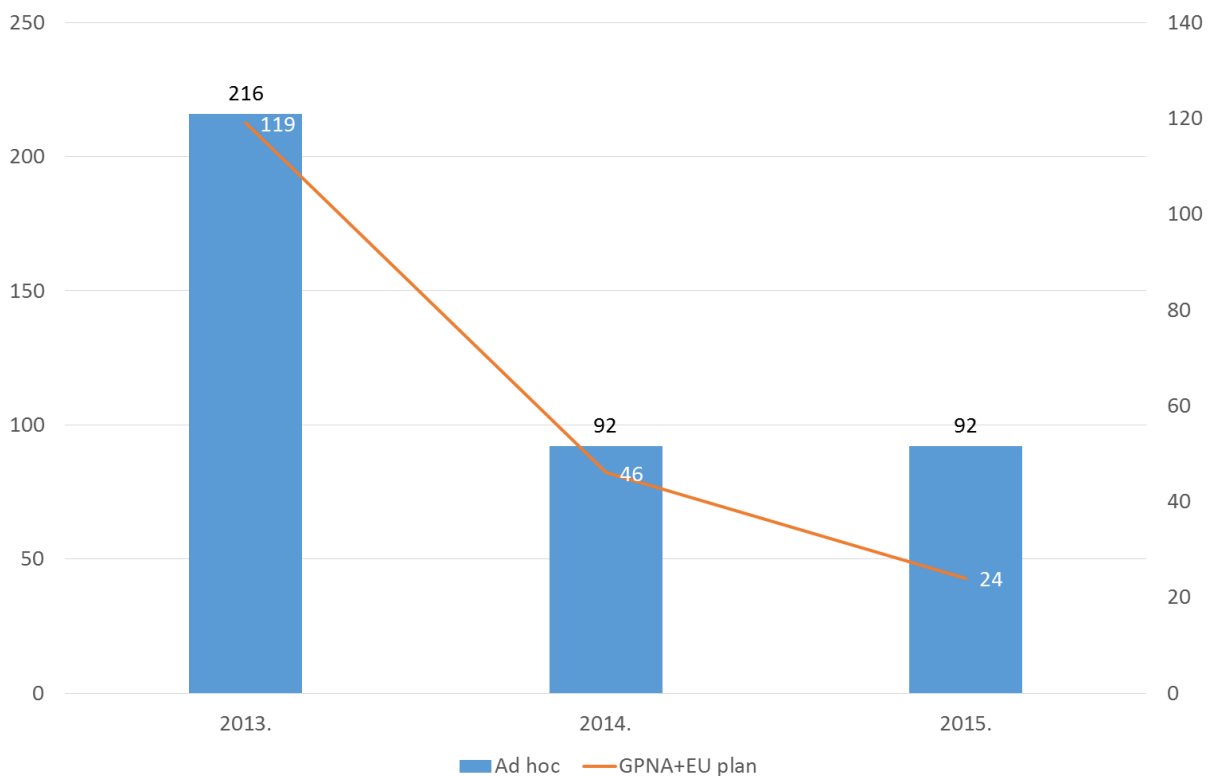
Pored Ministarstva financija, najveći broj *ad hoc* zakonskih prijedloga uputila su Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture.

Visok broj *ad hoc* zakonskih prijedloga iz 2013. godine, opada u 2014. godini i na toj razini ostaje tijekom 2015. godine.

Odnos utvrđenih zakonskih prijedloga iz Godišnjeg plana i EU plana te utvrđenih *ad hoc* zakonskih prijedloga, nepovoljan je za planirane zakonodavne prijedloge iz Godišnjeg plana i EU plana.

Tijekom 2013. godine upućeno je 216 *ad hoc* zakonskih prijedloga u odnosu na 119 utvrđenih zakonskih prijedloga iz Godišnjeg plan i EU plana. Ovaj odnos kontinuirano se smanjuje tijekom 2014. i 2015. godine, no ostaje trend visokog broja utvrđenih *ad hoc* zakonskih prijedloga u odnosu na izvršenje Godišnjeg plana i EU plana, što je vidljivo na grafu 3.

Graf 3. Odnos planiranih i *ad hoc* prijedloga zakona u razdoblju 2013. – 2015.



6. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju od 2013. do 2015. godine

U trogodišnjem razdoblju Vlada Republike Hrvatske usvojila je Godišnji plan za 2013., 2014. i 2015. godinu i EU plan za isto razdoblje, a prilikom izvršenja Godišnjeg plana utvrđeni su *ad hoc* zakonski prijedlozi.

Ukupna zakonodavna aktivnost Vlade Republike Hrvatske u ovom razdoblju iznosila je 589 prijedloga zakona, što je zbroj utvrđenih planiranih zakonskih prijedloga i utvrđenih *ad hoc* zakonskih prijedloga prikazanih na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u trogodišnjem razdoblju, u tablicama 9. i 10. te grafom 4.

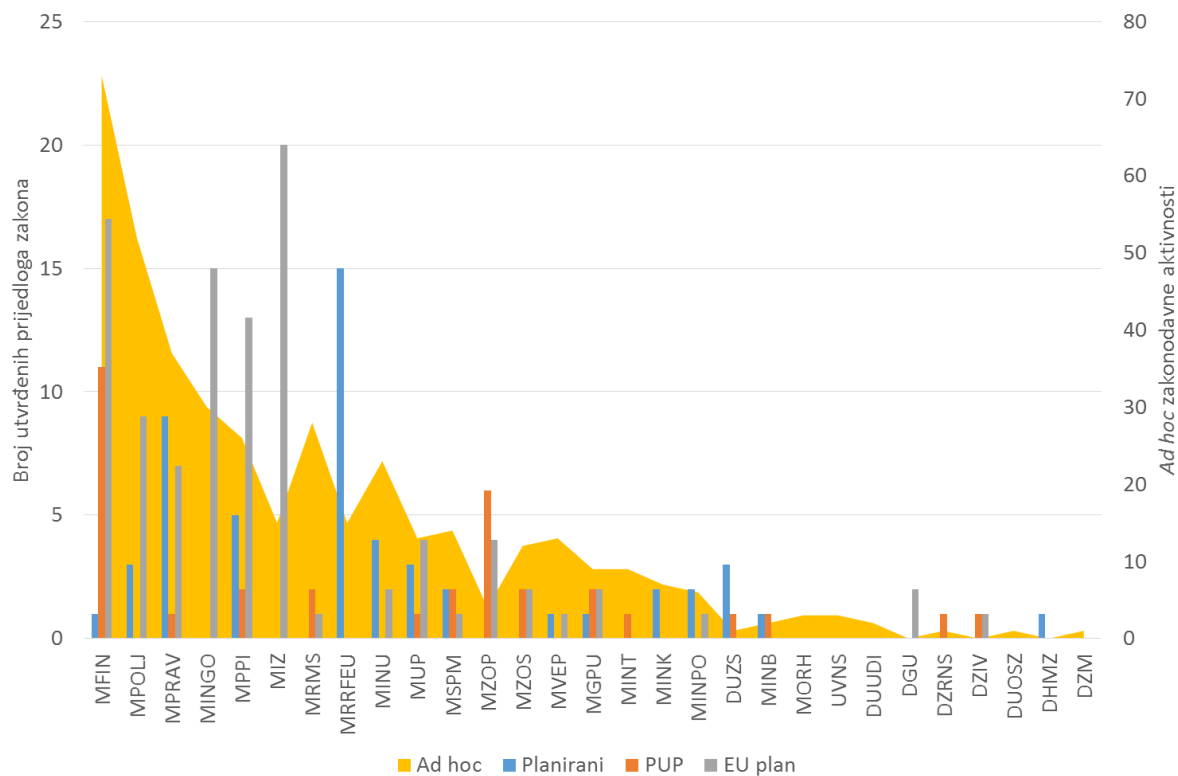
Tablica 9. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. – 2015.

Godina	2013.	2014.	2015.	2013. – 2015.
Utvrđeni broj zakonskih prijedloga iz GPNA	50	46	8	104
Utvrđeni broj zakonskih prijedloga iz EU plana	69	0 ⁵	16	85
Utvrđeni broj zakonskih prijedloga iz <i>ad hoc</i>	216	92	92	400
Ukupno	335	138	116	589

⁵ EU plan za 2014. godinu u potpunosti je sadržan u Godišnjem planu za tu godinu. Izvršenje EU planova u trogodišnjem razdoblju zasebno je iskazano u tablici 7., na stranici 16. ovoga Izvješća.

DHMZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
DZM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Ukupno	28	22	69	216	20	9	17	92	5	3	16	92	53	34	102	400	589	
	335				138				116				589					
%	8,3	6,5	20,5	64,4	14,5	6,5	12,3	66,6	4,3	2,5	13,8	79,3	8,9	5,7	17,3	67,9		

Graf 4. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju od 2013. do 2015. prema stručnom nositelju



U trogodišnjem razdoblju ukupno je utvrđeno **589** prijedloga zakona na sjednicama Vlade Republike Hrvatske.

Najveći broj zakonskih prijedloga uputilo je Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture.

Prevladavaju *ad hoc* zakonski prijedlozi (67,9%), što je vidljivo na grafu 4.

Postupak procjene učinaka propisa u trogodišnjem razdoblju primijenjen je na 34 zakonska prijedloga, to jest na 5,7% svih zakonskih prijedloga u ovome razdoblju.

7. Analiza kvalitete i sadržaja dokumenata procjene učinaka propisa

Zakonom i Uredbom određeni su kriteriji za prethodnu procjenu učinaka propisa, obrazac Prethodne procjene, način i metodologija provedbe postupka procjene učinaka propisa, obrazac Iskaza o procjeni učinaka propisa, način provedbe savjetovanja i javne rasprave u postupcima procjene učinaka propisa.

U skladu s Zakonom i Uredbom, procjena učinaka provodi se u sljedećim područjima:

- procjena socijalnih učinaka je procjena očekivanih učinaka propisa na socijalno osjetljive i druge skupine s posebnim interesima i potrebama i učinaka na zdravstveni i socijalni status građana;
- procjena gospodarskih učinaka je procjena očekivanih učinaka propisa na pojedino gospodarskog područje, odnosno gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini, uključujući i financijske učinke,
- procjena učinaka na zaštitu okoliša je procjena očekivanih učinaka na okoliš, što uključuje utjecaje na prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica: zrak, tlo, vode, zemljinu kamenu koru, energiju te materijalna dobra i kulturnu baštinu.

Naprijed navedeni očekivani učinci analiziraju se u okviru postupka prethodne procjene učinaka propisa i postupka procjene učinaka propisa. U postupku prethodne procjene učinaka propisa analiziraju se očekivani učinci prilikom izrade obrasca prethodne procjene, dok se u postupku procjene učinaka propisa detaljno analiziraju utvrđeni učinci propisa izradom obrasca iskaza o procjeni učinaka propisa.

Metodologija procjene učinaka propisa uključuje:

1. analizu problema,
2. postavljanje ciljeva,
3. formulaciju opcija,
4. analizu učinaka,
5. savjetovanje s javnošću,
6. utvrđivanja najpovoljnije opcije,
7. praćenje provedbe i evaluaciju.

Tijekom 2013. godine, SIGMA⁶ je izradila vanjsku evaluaciju i pripremila izvješće o postignutom napretku u provedbi procjene učinaka propisa i napretku u izgradnji kapaciteta za izradu prijedloga zakona pod nazivom: „Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj“.

Prilikom izrade naprijed navedenog izvješća analizirana je kvaliteta deset iskaza o procjeni učinaka propisa, a sažetak analize prikazan je u tablici 11.

⁶ Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) je organizacija OECD-a i Europske unije, s ciljem jačanja i poboljšanja upravljanja u javnom sektoru kako bi se podržao opći društveno ekonomski razvoj. Izvor: <http://www.sigmaxweb.org/about/>

Tablica 11. Analiza kvalitete sadržaja iskaza o procjeni učinaka propisa

PUP metodologija	Analiza kvalitete sadržaja iskaza o procjeni učinaka propisa
Utvrđivanje problema i ciljeva	Problemi i ciljevi mogu se izraziti jednostavnije. Problem je predstavljen na složen način, stoga je potrebno koristiti jednostavniji rječnik. Ciljevi su preopširno utvrđeni i nisu konkretni, stoga je teško razumjeti što se želi postići.
Formulacija opcija	Zadovoljavajući je broj opcija, no opcije se taksativno navode prema Zakonu, često bez dodatne razrade opcija.
Analiza učinaka	Analiza opcija nije detaljna. Indikacija učinaka nije dostatna jer se koristi izričaj da nema utvrđenih troškova. Troškovi nisu taksativno navedeni. Nema razrade posebnih troškova. Nije uloženo napora u procjeni troškova i koristi opcija. Nije bilo analiza koje bi omogućile donositeljima odluka da odluče na temelju činjenica i dokaza. Troškovi i koristi razmatrani su bez dodatne odgovarajuće gospodarske analize.
Savjetovanje	Savjetovanje je provedeno u predviđenim rokovima. Mali broj komentara na Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa. Obavljeno je formalno savjetovanja i stječe se dojam da savjetovanje nije bilo na onoj razini na kojoj bi se predmet zakona trebao raspravljati. Nedostaje informacija o rezultatima savjetovanja u smislu razdoblja savjetovanja, broja komentara, broja dionika, broja prihvaćenih komentara te cjelovitog izvješća o provedenom savjetovanju koje je objavljeno.

Naprijed navedena analiza upućuje na to da postoji značajan prostor za unapređenje kvalitete dokumenata procjene učinaka propisa i to prvenstveno u unapređenju kvalitete analize troškova i koristi učinaka propisa. S druge strane, SIGMA ističe da je na početku uvođenja sustava procjene učinaka propisa bitna ravnoteža između uspostavljanja sustava i postizanja zadovoljavajuće kvalitete, što znači da je niža kvaliteta sadržaja očekivana, budući da se postupak procjene učinaka propisa uvodi u zakonodavni postupak Vlade Republike Hrvatske.

SIGMA navodi da predstoji veći angažman Ureda za zakonodavstvo vezano za podizanje kvalitete akata procjene učinaka propisa:

„Jedan od alata na raspolaganju Uredu za zakonodavstvo mogućnost je vraćanja slabo izrađenih iskaza o PUP-u uz traženje dodatnih napora predlagatelja na poboljšanju iskaza. Drugo, Ured za zakonodavstvo može zaustavljati iskaze o PUP-u koji su loše kvalitete. Ured za zakonodavstvo tvrdi da su većina iskaza o PUP-u predmet razmjene službene korespondencije između Ureda i nadležnog ministarstva zbog potreba dorade sadržaja na određenim iskazima.“

Osim toga, SIGMA navodi da kvaliteta akata procjene učinaka propisa ovisi o ostalim dionicima u sustavu, osobito o tijelima državne uprave, ali i podrške sustavu od strane dužnosnika:

„Ured za zakonodavstvo svjestan je činjenice da će se kvaliteta PUP-a trebati poboljšati u jasnoći definiranja problema i postavljanja ciljeva, razine analize (financijske, gospodarske, socijalne i okolišne), posebice analize troškova i koristi. Postoje granice onoga što Ured za zakonodavstvo može postići bez zrelije i potpuno artikulirane političke podrške. Postupak PUP-a treba biti bolje prihvaćen od strane drugih dijelova državne uprave uključujući Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske, jer ne postoje sankcije za ministarstava koja nisu usklađena s obveznim uvjetima PUP-a. S druge strane, nema ni nagrade za one koji uredno ispunjavaju uvjete.“

Zaključno, SIGMA potvrđuje da je uloženi znatan trud u razvoj održivog sustava procjene učinaka propisa:

„Taj je trud, međutim, pretjerano ovisio o malenom broju zaposlenih u Uredu za zakonodavstvo i nekolicini entuzijasta, državnih službenika i službenica na razini ministarstava. Dugoročno gledano, to nije održivo. Ured za zakonodavstvo svjestan je nedostataka procesa tijekom prve godine provedbe politike PUP-a.

Neće biti napretka dok ne bude bilo više ulaganja u ljudske i tehničke resurse. Proces u cijelosti treba znatno opipljiviju političku i administrativnu podršku.“⁷

8. Stručno osposobljavanje i usavršavanje u području procjene učinaka propisa

Ured za zakonodavstvo, u okviru svoje nadležnosti, provodi stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa i u području izrade propisa putem održavanja stručnih radionica i seminara. Struktura polaznika programa u Državnoj školi za javnu upravu obuhvaća državne službenike, izabrane dužnosnike i službenike u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaposlene u pravnim osobama s javnim ovlastima.

Ured za zakonodavstvo, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, održao je ukupno 13 radionica u razdoblju od 2013. do 2015. godine za ukupno 209 državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa. U trogodišnjem razdoblju provedena su tri programa Državne škole za javnu upravu koji su sadržajno obuhvatili područje procjene učinaka propisa. U okviru ovih programa, provedeno je stručno osposobljavanje, a rezultati su prikazani u tablici 12. i grafu 5. U 2013. i 2014. godini, u okviru programa Razvoj javnih politika (PRDS), Ured za zakonodavstvo nije sudjelovao u provedbi ovoga programa.

Tablica 12. Pregled provedenih programa u području procjene učinaka propisa

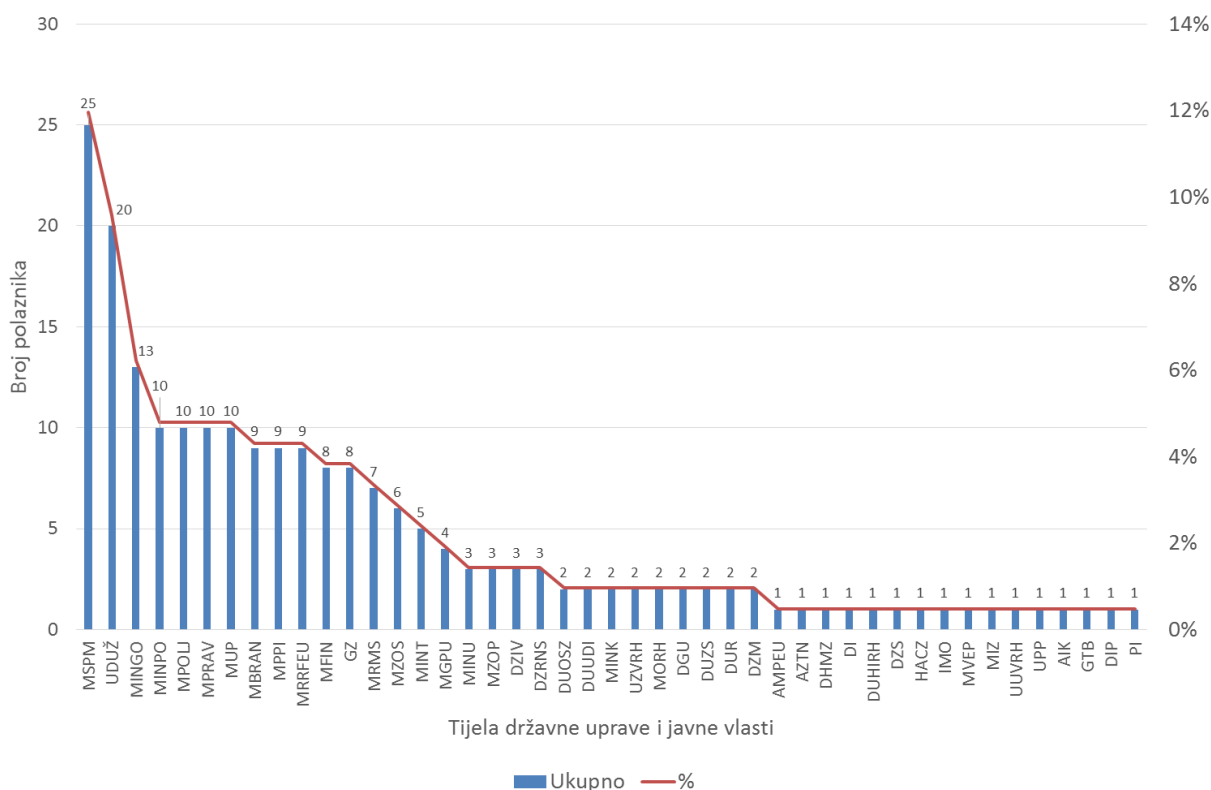
Godine	2013.		2014.		2015.	
	Radionice	Polaznici	Radionice	Polaznici	Radionice	Polaznici
Procjena učinaka propisa u zakonodavnom postupku	4	66	2	38	0	0
Razvoj javnih politika	3	37	1	10	0	0
Razvoj javnih politika (PRDS) ⁸	0	0	0	0	3	20
Ukupno	7	103	3	48	3	58
Sveukupno 2013. -2015.					13	209

⁷ SIGMA (2014) Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj, str.17. Dostupno na:

<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//2014%20SIGMA%20Izcjesce%20o%20RIA%20HR.pdf>

⁸ PRDS je posebno razvijeni program za rukovodeće državne službenike, koji između ostaloga, sadrži edukaciju o osnovama javnih politika i metodologiju procjene učinaka propisa.

Graf 5. Broj polaznika programa prema stručnom nositelju



Struktura polaznika programa u Državnoj školi za javnu upravu obuhvaća tijela državne uprave, jedinice lokalne i regionalne samouprave i ostala tijela javne vlasti. Prema grafu 5. pojedinačno najveći broj polaznika u trogodišnjem razdoblju bilo je iz Ministarstva socijalne politike i mladih te ureda državne uprave u županijama. Potom ih slijede Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo poljoprivrede te Ministarstvo pravosuđa.

Tijekom 2013. godine, Ured je održao dvije prezentacije na javnim tribinama o procjeni učinaka propisa u sklopu projekta "Jačanje kapaciteta civilnog društva kroz trening i osnivanje Foruma za ravnopravnost" Hrvatskoga pravnog centra. U okviru daljnjeg razvoja procjene učinaka propisa, Ured i SIGMA organizirali su seminar "Europski trendovi u području procjene učinaka propisa i razvoj politika Europske unije". Svrha seminara bila je približiti iskustva zemalja članica Europske unije u području procjene učinaka propisa državnim službenicima te prezentirati dobru praksu kako bi se ojačala provedba procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj. Na seminaru sudjelovalo je 35 državnih službenika.

Tijekom 2014. godine, Ured je održao tri prezentacije i to u okviru „BIZimpact II – Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice" projekta, vezano za sustav procjene učinaka propisa, javne tribine o suvremenim pristupima zakonodavstvu i stvaranju stabilnog zakonodavnog okvira za ekonomski rast u organizaciji Friedrich Ebert Stiftung te prezentaciju o provedbi sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj u okviru sastanka direktora i eksperata za bolje propise na razini zemalja članica Europske unije, održanog u Rimu.

Tijekom 2015. godine, u okviru *twining light* projekta IPA 2011 „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“, Ured je proveo edukacijski program o

procjeni učinaka propisa za ukupno 236 državnih službenika i osoba iz organizacija civilnog društva i predstavnika poslovne zajednice.

Pojedinačno najveći odaziv sudionika na edukacijski ciklus bio je iz Ministarstva financija (29), Ministarstva branitelja (23), Ministarstva poduzetništva i obrta (21), Ministarstva socijalne politike i mladih (13) te Ministarstva rada i mirovinskoga sustava (13). Nešto manji odaziv sudionika na edukacijski ciklus bio je iz Vladinih ureda i ostalih tijela državne uprave, poput državnih ureda i držanih upravnih organizacija. Pojedinačno je najviše sudionika bilo iz Državne geodetske uprave (9), Agencije za investicije i konkurentnost (6) i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske (6). Veliki interes za edukacijski ciklus pokazali su vanjski dionici. Pojedinačno najveći broj sudionika imala je Hrvatska obrtnička komora (13), slijede Hrvatska udruga banaka (4), Cenzura-plus- (3) te Hrvatska udruga poslodavaca (3).

Sudionici su najveći interes imali za procjenu ekonomskih učinaka (143), procjenu socijalnih učinaka (106) i za kontrolu kvalitete PUP dokumenata (71). Na edukaciji o procjeni ekonomskih učinaka sudjelovalo je 30,7% svih sudionika.

U trogodišnjem razdoblju, Ured za zakonodavstvo ukupno je stručno osposobio **445** državnih službenika, predstavnika organizacija civilnog sektora i predstavnika poslovne zajednice kroz službene programe Državne škole za javnu upravu i provedbu edukacijskog ciklusa *twinning light* projekata.

9. Provedba projekata u području procjene učinaka propisa i izradi propisa

U području procjene učinaka propisa i izrade propisa u trogodišnjem izvještajnom razdoblju provedeno je nekoliko projekata sa svrhom jačanja kapaciteta Ureda za zakonodavstvo, središnjih tijela državne uprave te predstavnika organizacija civilnog društva i poslovne zajednice.

U 2013. godini, proveden je SIGMA projekt "*Izrada nomotehničkih smjernica za izradu propisa*" čija je svrha bila podržati Ured za zakonodavstvo u razvoju nomotehničkih smjernica za izradu propisa, kroz održavanje radnih sastanaka i utvrđivanja sadržaja smjernica kao i osnovnog trening plana za edukacijski program o izradi propisa.⁹

Tijekom 2014. godine, u suradnji sa SIGMA-om izvršena je evaluacija provedbe procjene učinaka propisa s ciljem daljnjeg jačanja internih administrativnih kapaciteta Ureda za zakonodavstvo i središnjih tijela državne uprave na području izrade propisa i primjene procjene učinaka propisa, provedbom projekta "*Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj*".

U sklopu projekta "BIZimpact II koji je trajao u razdoblju od dvije godine, od ožujka 2013. do ožujka 2015. godine, a koji se provodio u MINPO-u, Ured za zakonodavstvo aktivno je podržao ovaj projekt tijekom 2014.

⁹ Stupanjem na snagu Poslovnika Hrvatskoga sabora ("Narodne novine", broj 81/13) od 1. srpnja 2013. godine, a temeljem članka 62., Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora postao je nadležan za razmatranje pitanja jedinstvene zakonodavne metodologije i drugih pitanja bitnih za jedinstvenu pravnu tehniku i terminološku usklađenost akata koje donosi Sabor te za donošenje i promjene jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Sabor.

godine. Uspješna suradnja u sklopu ovog projekta ostvarena je na području izrade metodologije za ekonomsku procjenu učinaka propisa za malo i srednje poduzetništvo kroz aktivni dijalog sa stručnjacima projekta u izradi metodologije, sudjelovanja na treninzima u svojstvu predavača i sudionika seminara te u širenju svijesti o procjeni učinaka propisa poslovnoj zajednici i javnosti općenito.

Tijekom 2015. godine, Ured za zakonodavstvo proveo je *twinning light* projekt IPA 2011 FF RAC „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“. Ugovorena vrijednost projekta iznosila je 250.000 eura, s nacionalnom kontribucijom od 22.500 eura. Cilj projekta bio je povećati kvalitetu zakonodavstva koristeći procjenu učinaka propisa i na taj način doprinijeti radu državne uprave u izradi jasnih i nedvosmislenih propisa. Sama svrha projekta bila je ojačati kapacitete Ureda za zakonodavstvo i središnjih tijela državne uprave u provedbi sustava procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku s posebnim naglaskom na jačanje kapaciteta za analizu gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka prilikom izrade propisa.

Projekt se sastojao od tri komponente: daljnji razvoj metodoloških alata za procjenu učinaka propisa (Smjernica za procjenu učinaka propisa), jačanje kapaciteta Ureda za zakonodavstvo i nadležnih tijela za provedbu postupka procjene učinaka propisa te daljnji razvoj komunikacijskih alata za veću uključenost dionika u postupak procjene učinaka propisa.

Rezultati projekta su sljedeći:

1. ažurirane su Smjernice za procjenu učinaka propisa uz uključivanje analitičkih alata za analitičku provedbu procjene učinaka propisa;
2. ojačani administrativni kapaciteti tijela državne uprave u području analize ekonomskih, socijalnih i okolišnih učinaka te osiguranja kvalitete dokumenata procjene učinaka propisa kroz više ciklusa seminara na kojima je sudjelovalo 236 sudionika;
3. organiziran je studijsko-edukacijski posjet institucijama zemlje partnera, osobito u UK *Department for Business, Innovation and Skills*;
4. podignuta je razina svijesti dionika o procjeni učinaka propisa kroz uključivanje u cikluse seminara i okrugli stol o procjeni učinaka propisa.

10. Nedostaci sustava procjene učinaka propisa

U trogodišnjem razdoblju primjene sustava procjene učinaka propisa i analizom provedbe Strategije uočeni su nedostaci u sustavu koji traže odgovarajuće aktivnosti za ispravljanje i unapređenje sustava u sljedećem trogodišnjem razdoblju.

Uočeni nedostaci na razini sustava procjene učinaka propisa su sljedeći:

1. Izvršenje Godišnjeg plana je neodgovarajući, jer se 87 zakonskih prijedloga u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti u trogodišnjem razdoblju (17,3%) odnosi na planirane zakonske prijedloge iz Godišnjeg plana.
2. Dominantan je trend upućivanja *ad hoc* zakonskih prijedloga koji nisu obuhvaćeni Godišnjim planom, jer se 400 zakonskih prijedloga u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti (67,9%) odnosi na *ad hoc* zakonske prijedloge.
3. Posljedica trenda upućivanja *ad hoc* zakonskih prijedloga je regulatorna nestabilnost i nedostatak kvalitete zakonodavstva što je negativan ishod za poslovno okruženje.
4. Broj zakonskih prijedloga na koje je primijenjen postupak procjene učinaka je nizak, jer su 34 zakonska prijedloga u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti (5,7%) bila podvrgnuta postupku procjene učinaka propisa.
5. Niska kvaliteta akata procjene učinaka propisa, osobito s analitičkog aspekta u dijelu utvrđivanja opcija i analize učinaka.
6. Postupak procjene učinaka propisa je složen postupak i izravno obeshrabruje stručne nositelje izrade propisa od njegove primjene.
7. Stručno analitički kapaciteti tijela državne uprave su niski unatoč provedbi edukacijskih ciklusa.
8. Stručni i administrativni kapacitet Ureda za zakonodavstvo nedostatan je za osiguranje primjene sustava procjene učinaka propisa i kontrolu kvalitete akata procjene učinaka propisa.
9. Svijest javnosti o procjeni učinaka propisa nije na dostatnoj razini s posljedicom izravnog fokusa na finalnim normativnim rješenjima, umjesto na procjenu učinaka koja može prevenirati loša normativna rješenja.
10. Svijest o važnosti procjene učinaka propisa donositelja odluka na razini tijela državne uprave i na razini Vlade Republike Hrvatske je nedostatna.
11. Percepcija da je procjena učinaka formalna, proceduralna i administrativna zadaća, a ne stvarni kvalitativni iskorak ka uspostavi boljeg zakonodavstva.
12. Nedostatna razina političke svijesti o važnosti procjene učinaka propisa posljedično utječe na poslovno okruženje i na pravnu sigurnost, a osobito na otklanjanje regulatorne nestabilnosti.

11. Preporuke za jačanje sustava procjene učinaka propisa

Temeljni preduvjet za ostvarivanje preporuka stvarna je razina političke svijesti o važnosti procjene učinaka propisa, koja utječe na poslovno okruženje i pravnu sigurnost, stoga Ured za zakonodavstvo daje preporuke za jačanje sustava procjene učinaka propisa:

1. Povećati izvršenje Godišnjeg plana s ciljem da se do kraja 2018. godine postigne trend izvršenja od 50% u odnosu na izvršenje Godišnjeg plana iz 2015. godine (17,3%).
2. Kontinuirano smanjiti broj *ad hoc* zakona na godišnjoj razini, s ciljem da do kraja 2018. godine broj *ad hoc* zakona bude manji od 50% na trogodišnjoj razini u odnosu na 67,9% u razdoblju od 2013. do 2015.
3. Kontinuirano povećavati broj nacrtu prijedloga zakona izrađenih u postupku procjene učinaka propisa do kraja 2018. godine u odnosu na postotak provedenih postupaka procjene učinaka propisa iz 2015. godine (5,7%).
4. Objediniti sve akte planiranja normativnih aktivnosti na razini Vlade Republike Hrvatske u jedan normativni plan Vlade Republike Hrvatske.
5. Ugraditi u postupak procjene učinaka propisa, postupak primjene procjene učinaka zakonodavstva na malo i srednje poduzetništvo (MSP test) i Standard Cost Model (SCM) metodologiju za mjerenje administrativnog opterećenja gospodarstvu.
6. Pojednostaviti postupak procjene učinaka propisa na način da bude poticajan za stručne nositelje izrade propisa.
7. Utvrditi zakonsku proceduru za upućivanje *ad hoc* zakonskih prijedloga i obveze stručnog nositelja izrade propisa u vezi s primjenom ovoga postupka u propisima procjene učinaka propisa.
8. Jasnije odredi moguće iznimke od provedbe postupka procjene učinaka propisa odnosno odrediti za koje nacрте prijedloga zakona nije potrebno provoditi prethodni postupak procjene učinaka propisa,
9. Sadržajno uskladiti Zakon u odnosu na važeće propise i otkloniti uočene nejasnoće u provedbi.
10. Provoditi daljnju edukaciju u području procjene učinaka propisa i izrade propisa, osobito u dijelu koji se odnosi na jačanje analitičkih kapaciteta tijela državne uprave i primjene nomotehničkih smjernica.
11. Jačati stručno i administrativno kapacitete Ureda za zakonodavstvo tako da može osigurati primjenu sustava procjene učinaka propisa i kontrolu kvalitete akata procjene učinaka propisa.

Zaključno, ovo Izvješće ukazuje na potrebu pojednostavljenja normativnog okvira za procjenu učinaka propisa i daljnjeg jačanja stručno analitičkih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa. Sadašnji kapaciteti nisu dovoljni na razini tijela državne uprave i na razini Ureda za zakonodavstvo, kao središnjeg tijela za koordinaciju procjene učinaka propisa, što potvrđuje SIGMA izvještaj jer

„neće biti napretka dok ne bude bilo više ulaganja u ljudske i tehničke resurse. Proces u cijelosti treba znatno opipljiviju političku i administrativnu podršku.“

U kratkom SIGMA zaključuje da je:

„potrebno više treninga i kontinuirane edukacije kako bi se podigao standard analize PUP-a i razvio kapacitet za izradu propisa“, i s posebnim naglaskom da je u srednjem roku „potrebno pojednostaviti zakonodavstvo PUP-a.“