

“Kroz projektiranje politika, propisa i regulacija, vlade se nastoje poboljšati, na način da koriste prave alate kako bi obavili dobar posao da bi se koristi povećale, a negativni učinci smanjili te kako bi se čuli glasovi onih na koje se politike, propisi i regulacije odnose.”

José Manuel Barroso, predsjednik Europske komisije

“Valjano i temeljito uspostavljen sustav procjene učinaka propisa može unaprijediti kvalitetu zakonodavstva i na taj način umanjiti regulatorne troškove tvrtki i društva općenito.”

Profesor David Parker, član Odbora za regulatornu politiku Ujedinjenog Kraljevstva

POPIS KRATICA

OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (eng. Organisation for Economic Co-operation and Development)
PUP/RIA	Procjena učinaka propisa (eng. Regulatory impact assessment)
SN	Stručni nositelj izrade iskaza o procjeni učinaka propisa i izrade propisa
TDU	Tijelo državne uprave
UZVRH	Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske
VRH	Vlada Republike Hrvatske

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. ŠTO JE PROCJENA UČINAKA PROPISA?	5
3. ZAKONODAVNI OKVIR PROCJENE UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	6
4. ULOGA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO U PRIPREMI GODIŠNJEG PLANA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI	7
5. ULOGA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO U PROVEDBI POSTUPKA PROCJENE UČINAKA PROPISA	10
6. ULOGA UREDA ZA ZAKONDOAVSTVO U KOORDINACIJI PROCJENE UČINAKA PROPISA ..	12
7. KLJUČNA PITANJA ZA KONTROLU ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA	13

1. UVOD

Smjernice pružaju temeljni izvor informacija i služe kao tehničko pomagalo državnim službenicima Ureda za zakonodavstvo za postupak procjene učinaka propisa na temelju Zakona o procjeni učinaka propisa (NN 90/11) i Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 66/12).

Dobro i promišljeno zakonodavstvo pruža sigurni zakonodavni okvir za građane i gospodarstvo, stvara pravedno poslovno okruženje, pruža uvjete za razvoj slobodnog tržišta te pruža zaštitu okolišu. Nekvalitetno zakonodavstvo i nepotrebno restriktivni zakoni utječu na ekonomski rast, tržišno natjecanje i građanske slobode.

Krajnji cilj Vladinog Ureda za zakonodavstvo jest pobrinuti se da RIA bude **provedena kvalitetno, da uzima u obzir sve opcije i da jasno obrazloži pretpostavke** na kojima se te opcije temelje. Vladin Ured za zakonodavstvo može to postići putem nadzora osiguranja kvalitete, pružajući savjetovanje i usmjeravanjem koordinatora procjene učinaka propisa i autora izrade procjene učinaka propisa unutar pojedinih ministarstava.

2. ŠTO JE PROCJENA UČINAKA PROPISA?

Prema OECD-u jedan od osnovnih principa za kvalitetu zakonodavstva je:

“Procijeniti učinke i sistematično revidirati propise kako bi se osiguralo da su planirani ciljevi postignuti na djelotvoran i učinkovit način unutar promjenljivog i kompleksnog ekonomskog i društvenog okruženja.”

Procjena učinaka propisa je postupak koji pomaže osmišljavanju javnih politika na način da:

- identificira koristi, troškove i rizike predložene javne politike;
- uzima u obzir gledišta raznih dionika, stvarajući tako javnu politiku na temelju savjetovanja i činjenica, što vodi većem povjerenju javnosti u zakonodavni proces i rezultate javnih politika.

Procjena učinaka propisa, jedan je od alata "**pametnog**" zakonodavstva koji uključuje analizu mogućih koristi i troškova prijedloga javnih politika, objedinjuje informacije o mogućim posljedicama uvođenja novih propisa te na taj način doprinosi racionalnijem procesu kreiranja politika zasnovanog na činjenicama.

Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 90/11) definira procjenu učinaka propisa kao postupak donošenja odluka o propisima na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera. Procjenom učinaka propisa analiziraju se pozitivni i negativni učinci propisa na područje gospodarstva uključujući i financijske učinke, područje socijalne skrbi, područje zaštite okoliša, s osvrtom na fiskalni učinak, uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću.

Postupak procjene učinaka propisa je okvir za razmatranje problema javne politike i zakonodavnih rješenja kroz odgovore na sljedeća pitanja:

- Koji se problem razmatra?
- Na koje skupine taj problem utječe?
- Zašto je nužna intervencija?
- Koje opcije se razmatraju?
- Koji su koristi, troškovi i rizici za svaku od opcija?
- Koja je predložena opcija i zašto - koji su dokazi za to?
- Kako će biti provedena?
- Kako će se pratiti učinci javne politike tijekom vremena i kada će se provesti evaluacija?

3. ZAKONODAVNI OKVIR PROCJENE UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sustav procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj uređen je **Zakonom o procjeni učinaka propisa (NN 90/11)** i **Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 66/12)**.

Zakonom o procjeni učinaka propisa uređuje se sustav procjene učinaka propisa i postavljaju se temeljne odrednice postupka procjene učinaka propisa zajedno s pratećom metodologijom i smjernicama za provedbu.

Zakon sadrži odredbe vezane uz:

- godišnje planiranje normativnih aktivnosti i planiranje postupka procjene učinaka propisa vezano za pojedini propis,
- prethodnu analizu postojećeg stanja koje se namjerava urediti propisom,
- savjetovanje s javnošću,
- izradu Iskaza o procjeni učinaka propisa,
- obvezno razmatranje mogućih nenormativnih i više varijanti normativnih rješenja prilikom izrade propisa,
- daljnji razvoj sustava procjene učinaka propisa,
- kontinuitet u edukaciji državnih službenika u svrhu kvalitetnije primjene sustava procjene učinaka propisa,
- razvoj institucionalnih kapaciteta za provedbu postupka procjene učinaka propisa.

Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 66/12) propisuju se pobliži kriteriji za Prethodnu procjenu učinaka propisa, obrazac za izradu Prethodne procjene, način i metodologija provedbe postupka procjene učinaka propisa, obrazac Iskaza o procjeni učinaka propisa, način provedbe savjetovanja i javne rasprave u postupcima prethodne procjene i procjene učinaka propisa, te druga pitanja s tim u svezi.

Postupak procjene učinaka propisa može se podijeliti u dva dijela:

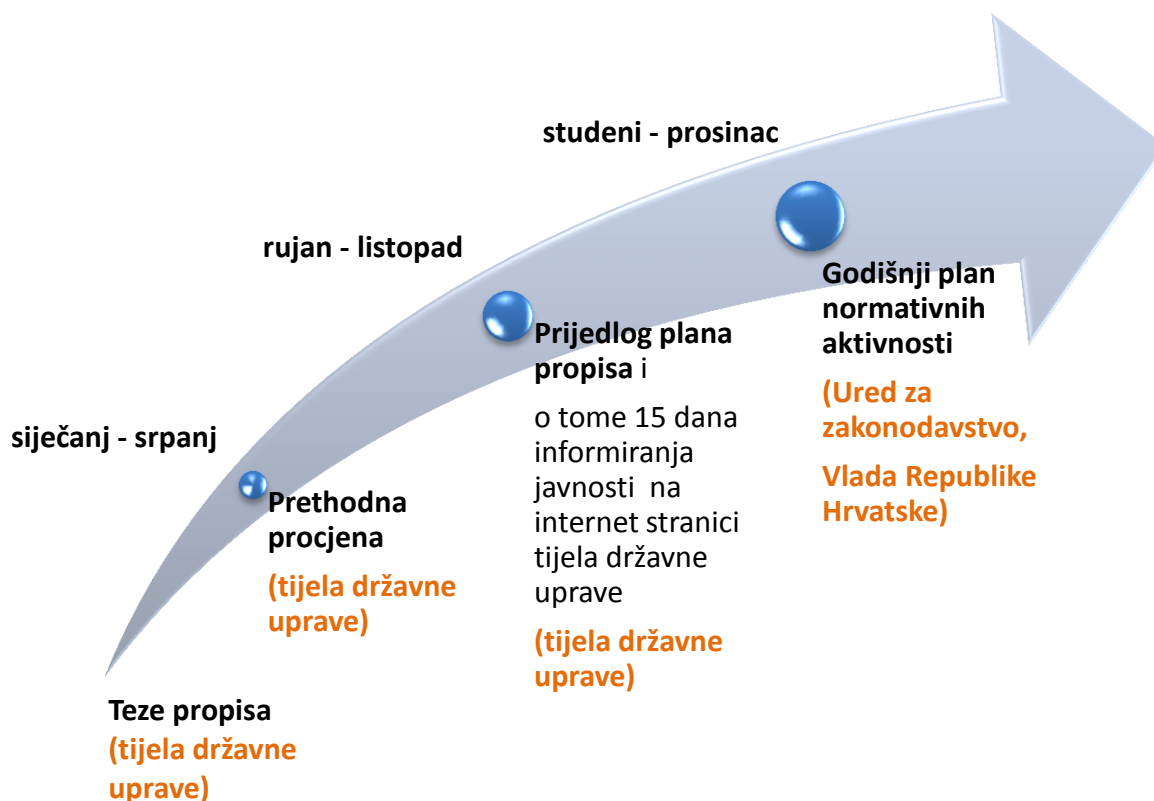
- pripremanje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti,
- provedba postupka procjene učinaka propisa.

4. ULOGA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO U PRIPREMI GODIŠNJEG PLANA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI

Na temelju Zakona o procjeni učinaka propisa (NN 90/11), Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Ureda za zakonodavstvo, donosi **Godišnji plan normativnih aktivnosti**.

Pripreme za izradu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti stručni nositelj izrade propisa može započeti već početkom tekuće godine za iduću godinu, odnosno u trenutku kad raspolaže informacijama o zakonodavnim aktima koje se planiraju u idućoj godini. Godišnji plan normativnih aktivnosti odnosi se na sljedeću proračunsku godinu.

Slika 1.: Priprema Godišnjeg plana normativnih aktivnosti



Nakon što završi informiranje javnosti o Prijedlogu plana propisa, stručni nositelj izrade propisa poslat će Prijedlog plana propisa Uredu za zakonodavstvo, zajedno s Prethodnim procjenama za svaki planirani propis.

Temeljna obveza Ureda za zakonodavstvo u pripremi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti je razmotriti Prijedlog plana propisa i izvršiti uvid u sve dostavljene obrasce Prethodne procjene. Ako je Prethodna procjena nepotpuna u sadržaju i u odgovorima na pitanja, Ured za zakonodavstvo može zatražiti dopunu, odnosno doradu Prethodne procjene za pojedini propis iz Prijedloga plana propisa.

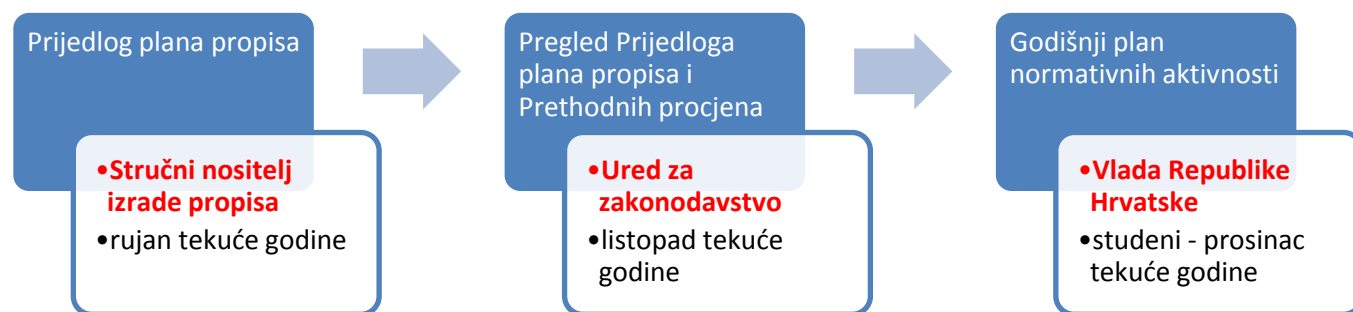
Nakon razmatranja, uvida u dostavljene obrasce Prethodne procjene i dopuno, odnosno dorade Prethodne procjene, Ured za zakonodavstvo usuglasit će Prijedlog plana propisa sa Stručnim nositeljem izrade propisa do 31. listopada tekuće godine radi uvrštavanja u Godišnji plan za sljedeću godinu. Proces je prikazan na slici 2.

U postupku usuglašavanja bitno je uputiti Stručnog nositelja izrade propisa na vremenski raspored upućivanja u proceduru Vlade Republike Hrvatske. Budući da stručni nositelji imaju ograničene resurse, a postupak procjene učinaka propisa traje okvirno dva mjeseca, potrebno je ukazati na moguću kratkoću vremena i raspoloživost resursa ukoliko se postupak procjene učinaka propisa odvija za nekoliko propisa u istom vremenskom razdoblju.

U Uredu za zakonodavstvo, Jedinica za zakonodavne poslove iz područja regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, za sustav i koordinaciju procjene učinaka propisa, te poslove Europske unije u procesu pripreme Godišnjeg plana normativnih aktivnosti će:

- poduzeti mjere da se svi Prijedlozi plana propisa dostave pravovremeno Uredu za zakonodavstvo,
- analizirati pristigle planove propisa i prethodne procjene,
- sugerirati stručnim nositeljima izmjene prijedloga plana propisa,
- po potrebi, izvršiti dodatne konzultacije o prijedlogu plana propisa i prethodnim procjenama,
- pripremiti Godišnji plan normativnih aktivnosti za usvajanje Vladi Republike Hrvatske.
- osigurati dosljednu provedbu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti.

Slika 2.: Proces pripreme Godišnjeg plana normativnih aktivnosti



Pripremanje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti odnosi se na prethodno usuglašavanje Prijedloga plana propisa sa stručnim nositeljima izrade propisa. Usuglašeni Prijedlozi plana propisa uvrštavaju se u Godišnji plan koji sadrži:

- **Plan normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva**, koji obuhvaća normativne aktivnosti koje nisu sadržane u Planu, odnosno Programu Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za sljedeću godinu;
- **Plan normativnih aktivnosti vezano uz postupak procjene učinaka propisa**, koji obuhvaća planirane postupke procjene učinaka propisa, čije je donošenje predviđeno i Programom Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za sljedeću godinu.

Svi Planovi iskazuju se po aktivnostima planiranim u tromjesečnim razdobljima, kao što je ilustrativno prikazano na slici 4.

Slika 4: Ilustracija izgleda budućeg Godišnjeg plana normativnih aktivnosti

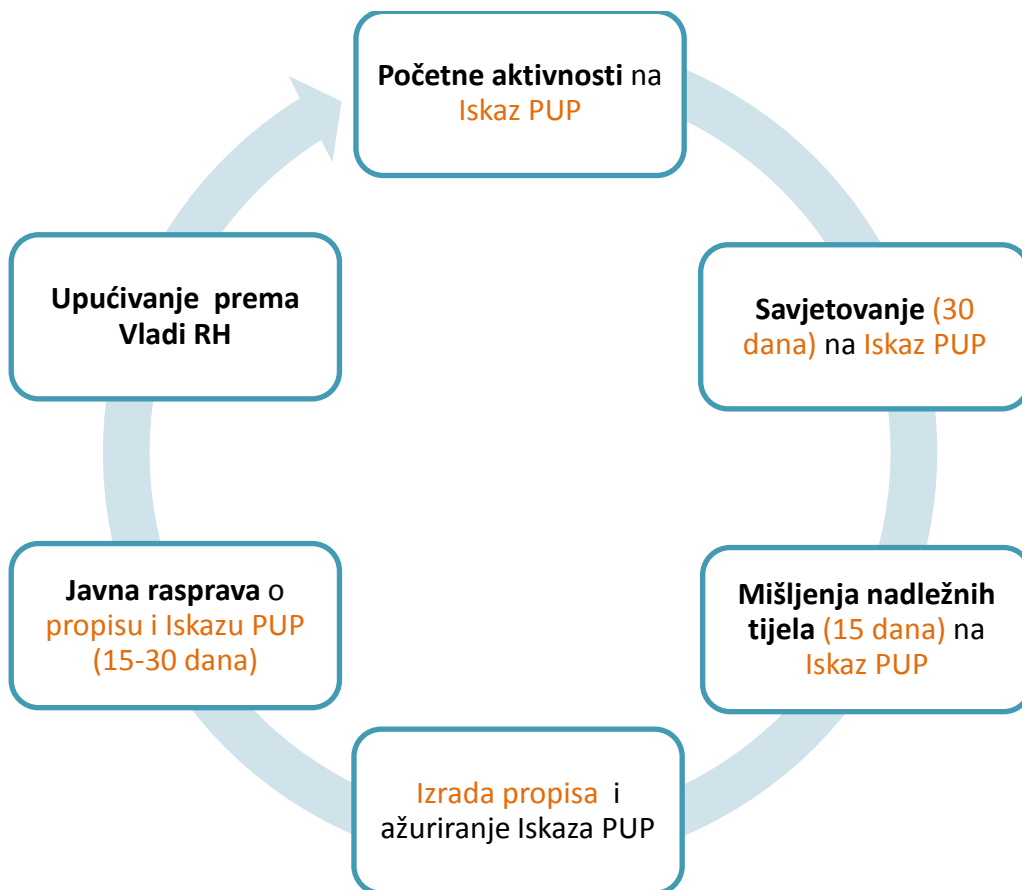
Godišnji plan normativnih aktivnosti			
Plan normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva			
Redni broj	Naziv propisa	Stručni nositelj	Upućivanje u proceduru VRH
1.	Zakon o procjeni učinaka propisa	Ured za zakonodavstvo	II kvartal 2013
2.			
Plan normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa			
Redni broj	Naziv propisa	Stručni nositelj	Upućivanje u proceduru VRH
1.	Zakon o procjeni učinaka propisa	Ured za zakonodavstvo	II kvartal 2013
2.			

5. ULOGA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO U PROVEDBI POSTUPKA PROCJENE UČINAKA PROPISA

Procjena učinaka propisa provodi se prema obvezama utvrđenima Godišnjim planom normativnih aktivnosti, a sama procjena učinaka propisa izrađuje se na obrascu Iskaza o procjeni učinaka propisa, koji je sadržan u Prilogu 3. Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa. Na početku postupka procjene učinaka propisa izrađuje se Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa, a po proteku savjetovanja, isti Iskaz se ažurira i vodi kao Prijedlog iskaza o procjeni učinaka propisa.

Koraci predviđeni Zakonom o procjeni učinaka (NN 90/11) i Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 66/12) sažeto su prikazani na dijagramu 1.

Dijagram 1.: Postupak procjene učinaka propisa na temelju Zakona o procjeni učinaka propisa



U Uredu za zakonodavstvo, Jedinica za zakonodavne poslove iz područja regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, za sustav i koordinaciju procjene učinaka propisa, te poslove Europske unije u provedbi postupka procjene učinaka propisa pomoći će stručnom nositelju izrade propisa kako slijedi:

- aktivno održavati kontakte s koordinatorima procjene učinaka propisa;
- poticati stručnog nositelja na početak postupka procjene učinaka propisa sukladno planu;
- pružati savjete koordinatorima procjene učinaka propisa;
- pružati savjete užem timu službenika koji su uključeni u procjenu učinaka propisa;
- analizirati pristigle Prijedloge iskaza o procjeni učinaka propisa;
- kontrolirati kvalitetu izrade Prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa;
- davati suglasnost na Prijedlog iskaza o procjeni učinaka propisa.

Osiguranje kvalitete Prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa

Ured za zakonodavstvo u postupku procjene učinaka propisa, kod davanja suglasnosti na Prijedlog iskaza o procjeni učinaka propisa, izravno **doprinosi kvaliteti svakog pojedinog Iskaza o procjeni učinaka propisa**, kroz:

- cjelovit i detaljan osvrt na zaprimljene Prijedloge iskaza unutar prikladnog vremenskog roka,
- dodatne savjete i komentare na zaprimljene Prijedloge iskaza.

Ured za zakonodavstvo u davanju suglasnosti skrenut će pažnju na strukturu i kvalitetu Prijedloga iskaza, kako bi se osiguralo da Prijedlog iskaza ne sadrži ključne nedostatke koje bi utjecali na donošenje odluke u zakonodavnom postupku. Kod davanja suglasnosti Ured za zakonodavstvo vodit će se kontrolnom listom za obrazac Iskaza o procjeni učinaka propisa koji se nalazi pod točkom 7. ovih Smjernica.

Osiguranjem kvalitete Prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa osigurat će se porast kvalitete iskaza na dugi rok. Pomoći će razviti vještine i sposobnosti državnih službenika u stručnim nositeljima izrade propisa te postupno podići kvalitetu rada službenika.

6. ULOGA UREDA ZA ZAKONODAVSTVO U KOORDINACIJI SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske nadležan je i odgovoran za:

- koordinaciju i izradu dokumenata (Strategija, Akcijski plan, Izvješće);
- davanje suglasnosti na Prijedlog iskaza i za izradu provedbenog propisa koji se donosi na temelju Zakona o procjeni učinaka propisa;
- obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procjene učinaka propisa i području izrade propisa;
- davanje mišljenja i izradu potrebnih akata, radi postizanja pravne i pojmovne koherentnosti hrvatskog zakonodavstva;
- davanje mišljenja i izradu potrebnih akata, radi pravnog i pojmovnog usuglašavanja hrvatskog zakonodavstva sa standardima Europske unije, na zahtjev Stručnog nositelja izrade propisa,
- izradu Nomotehničkih smjernica kao podloge za izradu pravnih propisa;
- druge poslove vezane za sustav učinaka propisa koji su uređeni posebnim propisima kojima se uređuje djelokrug Vlade Republike Hrvatske i djelokrug Ureda za zakonodavstvo.

Iz navedenih nadležnosti, poslovi Ured za zakonodavstvo mogu se dodatno opisati kako slijedi:

- trogodišnje usmjeravanje razvoja sustava procjene učinaka propisa kroz Strategiju i Akcijski plan;
- koordinacija pripreme Godišnjeg plana normativnih aktivnosti;
- osiguranje provedbe Godišnjeg plana normativnih aktivnosti,
- osiguranje kvalitete izrade Prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa;
- osposobljavanje i usavršavanje u području procjene učinaka propisa i u području izrade propisa;
- podnošenje izvješća o praćenju i ostvarivanju ciljeva iz Strategije i provedbe Akcijskog plana za trogodišnje razdoblje.

7. KLJUČNA PITANJA ZA KONTROLU ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

Kontrolna lista za obrazac Iskaza o procjeni učinaka propisa			
Stručni nositelj izrade:			
Naziv iskaza:			
Ime i prezime, kontakt podaci osobe koja popunjava iskaz:			
Datum:			
Br.	Elementi provjere	DA	NE
Nacrt prijedloga Iskaza /Prijedlog Iskaza			
1.	Nacrt prijedloga iskaza		
2.	Prijedlog iskaza		
Naziv iskaza			
3.	Naziv iskaza je naveden i razumljiv		
4.	Navedeno je ime stručnog nositelja izrade		
5.	Naveden je datum		
6.	Navedeni su kontakti		
Definiranje problema			
7.	Problem je jasno i sažeto objašnjen (maks. 500 riječi)		
8.	Osoba koja nije stručnjak može razumjeti objašnjenje		
Postavljanje ciljeva			
9.	Ciljevi su jasno i sažeto objašnjeni		
10.	Očekivani rezultati postizanja cilja su jasno i sažeto objašnjeni		
Utvrđivanje opcija			
11.	Utvrđene su glavna rješenja tj. <i>policy</i> opcije		
12.	Postoje dvije normativna opcije		
13.	Postoje dvije nenormativne opcije uključujući opciju "ne činiti ništa"		
14.	Postoji preporučena opcija		
15.	Postoji nenormativna opcija kao alternativa zakonodavstvu		
Usporedba opcija			
16.	Identificirani su troškovi za svaku opciju		
17.	Identificirani su koristi za svaku opciju		
18.	Popunjena je sažeta tablica		
19.	Postoje dokazi, činjenice, analize koje podržavaju opcije		
20.	Temeljni dokazi, činjenice, analize su jasno postavljeni		
21.	Uspoređene su najznačajnije koristi za svaku opciju		
22.	Uspoređeni su najznačajniji troškovi za svaku opciju		
23.	Ekonomski učinci su u potpunosti ocijenjeni		
24.	Socijalni učinci su u potpunosti ocijenjeni		
25.	Učinci na zaštitu okoliša su u potpunosti ocijenjeni		

26.	Opcije su održive		
Savjetovanje			
27.	Nacrt prijedloga iskaza – uključen je sažetak o načinu savjetovanja i o vremenu održavanja savjetovanja		
28.	Nacrt prijedloga iskaza – informacije su jasne i sažete		
29.	Nacrt prijedloga iskaza – objavljen na Internet stranici stručnog nositelja		
30.	Prijedlog iskaza – sadrži sažetak savjetovanja		
31.	Prijedlog iskaza – predstavlja jasan pregled savjetovanja i procesa nakon savjetovanja		
32.	Prijedlog iskaza – predstavlja jasan sažeti pregled svih mišljenja dobivenih putem savjetovanja		
33.	Prijedlog iskaza – opisuje način na koji su se koristila mišljenja dobivenih putem savjetovanja		
34.	Prijedlog iskaza – objašnjava zašto neka mišljenja dobivena putem savjetovanja nisu uvažena		
Preporučena opcija			
35.	Identificirana je preporučena opcija		
36.	Napravljena je jasna usporedba svih opcija		
37.	Uspoređene su sve koristi		
38.	Uspoređeni su svi troškovi		
Provedba i evaluacija			
39.	Monitoring – u potpunosti objašnjava kako će se preporučena opcija provesti		
40.	Monitoring – objašnjava kako će se preporučena opcija nadzirati		
41.	Monitoring - Postoji vremenski okvir za nadzor		
42.	Provedba – objašnjava kako će se preporučena opcija provesti		
43.	Provedba – troškovi provedbe su prikupljeni i uključeni u bazu podataka		
44.	Evaluacija – uključena je referenca o provedbi evaluacije nakon nekog vremena		
45.	Evalucija – određen je datum ponovne evaluacije		
Komentari			
46.	RIA se koristi kao djelotvorni komunikacijski alat za sve na koje se odnosi zakonodavstvo i na zainteresiranu javnost		
47.	Razumijem sve napisano		
48.	Informacija je prezentirana na jasan i sažet način pa je razumljiva prosječnom čitatelju		
49.	Komentari su proslijeđeni RIA koordinatore i stručnom nositelju izrade propisa		
U slučaju odgovora NE, navedite broj pitanja i sažeto objasnite			
	[Dodati potreban broj redova sukladno broju odgovora NE]		