



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZA ZAKONODAVSTVO**

SMJERNICE ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA

Zagreb, listopad 2017.

SADRŽAJ

UVOD	3
1. ZAKONODAVNI OKVIR ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ	3
2. AKTI PROCJENE UČINAKA PROPISA	6
2.1. Izrada Obrasca prethodne procjene.....	6
2.2. Izrada Obrasca prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti.....	13
2.3. Izrada Obrasca plana zakonodavnih aktivnosti.....	16
2.4. Izrada Obrasca iskaza o procjeni učinaka propisa.....	17
2.5. Izrada Obrasca naknadne procjene učinaka propisa.....	21
3. TEHNIČKE UPUTE ZA IZRADU ANALITIČKIH PODLOGA U PROCJENI UČINAKA PROPISA.....	24
3.1. Metodologija rada na izradi iskaza o procjeni učinaka propisa	24
3.1.1. Radni plan.....	24
3.1.2. Utvrđivanje problema i ciljeva	26
3.1.3. Razmatranje rješenja i alternativa zakonodavstvu	27
3.1.4. Analiza izravnih učinaka	32
3.1.5. Provedba savjetovanja s javnošću i međuresorne konzultacije.....	36
3.1.6. Osiguranje kvalitete	37
3.2. Analitički alati za procjenu učinaka propisa	40
3.2.1. Proporcionalnost analize i upotreba jezika	40
3.2.2. Utvrđivanje obuhvata nacrtu prijedloga zakona.....	40
3.2.3. Koristi, troškovi i rizici i njihovo vrednovanje.....	41
3.2.4. Odlučivanje o koristima, troškovima i rizicima	45
3.2.5. Odlučivanje o optimalnom rješenju	51
3.2.6. Provedba testa na malo gospodarstvo i SCM metodologije	52
3.2.7. Vremenski okvir i vrednovanje.....	54
3.2.8. Poveznice.....	55

Na temelju članka 20. stavka 3. Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa („Narodne novine“, broj 52/17), ravnateljica Ureda za zakonodavstvu donijela je:

SMJERNICE ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA

UVOD

Smjernice za procjenu učinaka propisa (dalje u tekstu: Smjernice) sadrže metodološke i tehničke upute za provedbu procjene učinaka propisa i izradu akata procjene učinaka te upute za provedbu drugih postupaka s tim u vezi.

Smjernice su tehničko pomagalo za provedbu procjene učinaka propisa namijenjene državnim službenicima i donositeljima odluka u središnjim tijelima državne uprave.

Smjernice pružaju informacije o procjeni učinaka propisa zainteresiranim dionicima i općoj javnosti kako bi se aktivno uključili u provedbu procjene učinaka propisa putem provedbe savjetovanja s javnošću.

Smjernice se donose u svrhu sveobuhvatnog pregleda postupanja u vezi s provedbom procjene učinaka propisa, a s ciljem izrade kvalitetnih akata procjene učinaka propisa i nacрта prijedloga zakona.

1. ZAKONODAVNI OKVIR ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Procjena učinaka propisa u Republici Hrvatskoj uređena je:

- (1) Zakonom o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 44/17, dalje u tekstu: Zakon) i
- (2) Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa („Narodne novine“, broj 52/17, dalje u tekstu: Uredba).

Zakon je stupio na snagu 13. svibnja 2017. godine i njime se cjelovito uređuje postupak procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku Vlade Republike Hrvatske.

Zakon se sastoji od devet (9) cjelina:

- (1) Dio prvi:
 - a. Predmet Zakona,
 - b. Postupak procjene učinaka propisa,
 - c. Ciljevi postupka procjene učinaka propisa,
 - d. Značenje pojmova,

- e. Primjena Zakona,
 - f. Primjena drugih propisa,
- (2) Dio drugi:
- a. Akti planiranja procjene učinaka propisa,
 - b. Strategija i Akcijski plan,
- (3) Dio treći:
- a. Kriteriji u postupku procjene učinaka propisa,
- (4) Dio četvrti:
- a. Plan zakonodavnih aktivnosti,
 - b. Postupak izrade Plana zakonodavnih aktivnosti,
 - c. Prethodna procjena,
 - d. Procjena učinaka propisa,
- (5) Dio peti:
- a. Prethodna procjena,
 - b. Procjena učinaka propisa,
- (6) Dio šesti:
- a. Iznimke od postupka procjene učinaka propisa,
 - b. Zakoni izvan Plana zakonodavnih aktivnosti,
 - c. Naknadna procjena učinaka propisa,
 - d. Iznimna provedba procjene učinaka propisa,
- (7) Dio sedmi:
- a. Nadležnost za postupak procjene učinaka propisa,
 - b. Stručni nositelj,
 - c. Nadležna tijela,
 - d. Podzakonski propisi,
- (8) Dio osmi:
- a. Nadzor,
- (9) Dio deveti:
- a. Prijelazne i završne odredbe.

Uredba je stupila na snagu 10. lipnja 2017. godine, a njome se pobliže propisuju kriteriji za procjenu izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona, načine utvrđivanja adresata, pobliža objašnjenja postupka procjene učinaka propisa te sadržaje popratnih obrazaca procjene učinaka propisa.

Uredba se sastoji od osam cjelina:

- (1) Kriteriji za procjenu izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona na:
- a. Gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini i na pojedino gospodarsko područje,
 - b. Tržišno natjecanje,

- c. Demografski trend, socijalnu skrb i dr.,
 - d. Rad i tržište rada,
 - e. Zaštitu okoliša,
 - f. Zaštitu ljudskih prava.
- (2) Utvrđivanje adresata nacrta prijedloga zakona:
- a. mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici, obiteljska poljoprivredna gospodarstva, zadruge
 - b. građani
 - c. obitelji i kućanstva
 - d. radnici i umirovljenici
 - e. pružatelji uslužnih djelatnosti u pojedinoj gospodarskoj grani i potrošači
 - f. hrvatski branitelji
 - g. manjine
 - h. socijalne skupine s posebnim interesima i potrebama
 - i. udruge i zaklade
 - j. središnja tijela državne uprave, druga državna tijela, pravosudna tijela, javne ustanove, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske i trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- (3) Mjerila za procjenu izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona i adresata nacrta prijedloga zakona,
- (4) Kriteriji za utvrđivanje potrebe za provedbu procjene učinaka propisa,
- (5) Kriteriji za izradu prethodnog testa malog i srednjeg poduzetništva,
- (6) Aktivnosti provedbe postupka procjene učinaka propisa,
- (7) Poslovi koje obavlja koordinator procjene učinaka propisa,
- (8) Obrasci:
- a. Prethodne procjene,
 - b. Prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti,
 - c. Plana zakonodavne aktivnosti Vlade Republike Hrvatske,
 - d. Iskaza o procjeni učinaka propisa,
 - e. Naknadne procjene učinaka propisa.

2. AKTI PROCJENE UČINAKA PROPISA

Akte procjene učinaka propisa čine:

- 1) Obrazac prethodne procjene (Prilog 1. Uredbe)
- 2) Obrazac iskaza procjene učinaka propisa (Prilog 4. Uredbe),
- 3) Obrazac prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti (Prilog 2. Uredbe),
- 4) Obrazac plana zakonodavnih aktivnosti (Prilog 3. Uredbe),
- 5) Obrazac naknadne procjene učinaka propisa (Prilog 5. Uredbe).

Akti procjene učinaka propisa slijede metodološki pristup u tzv. dvotračnom pristupu procjeni učinaka propisa, tako da se:

- 1) prethodnom procjenom obuhvate svi nacrti prijedloga zakona (bilo da je riječ o izradi plana zakonodavnih aktivnosti ili o neplaniranoj zakonodavnoj aktivnosti) kako bi se utvrdili značajni izravni učinci nacrta prijedloga zakona,
- 2) izradom iskaza o procjeni učinaka propisa značajnije analiziraju nacrti prijedloga zakona za koje vrijedi detaljnije sagledati i analizirati značajne izravne učinke, a na temelju rezultata prethodne procjene.

2.1. Izrada Obrasca prethodne procjene

Postupak procjene učinaka propisa je postupak pripreme i izrade nacrta prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.

Postupak procjene učinaka propisa sadrži:

- (1) prethodni postupak procjene učinaka propisa i
- (2) procjenu učinaka propisa, ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka propisa.

Prethodna procjena prethodni je postupak procjene učinaka propisa kojim se, na temelju kombinacije kriterija izravnih učinaka, u području koje se namjerava urediti, nacrt prijedloga zakona i adresata nacrta prijedloga zakona, određuje nacrt prijedloga zakona koji će se izraditi u daljnjem postupku procjene učinaka propisa. Uz nacrt prijedloga zakona izrađuje se iskaz o procjeni učinaka propisa. (Prilog 4. Uredbe: Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa).

Prethodna procjena, u osnovi, funkcionira kao svojevrsni filter nacrta prijedloga zakona, s ciljem da se u procjeni učinaka propisa izrađuju nacrti prijedloga zakona koji imaju utvrđene najznačajnije izravne učinke odnosno zahvaćaju veliki broj adresata nacrta prijedloga zakona.

Potreba za provedbom procjene učinaka propisa utvrđena je kombinacijom mjerila iz članka 11. Uredbe i to na:

1. gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini i na pojedino gospodarsko područje,
2. na tržišno natjecanje,
3. na socijalne učinke,
4. na rad i tržište rada,
5. na zaštitu okoliša,
6. na zaštitu ljudskih prava

i adresata nacrtu prijedloga zakona:

1. mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici, obiteljska poljoprivredna gospodarstva, zadruge,
2. građani,
3. obitelji i kućanstva,
4. radnici i umirovljenici,
5. pružatelji uslužnih djelatnosti u pojedinoj gospodarskoj grani i potrošači,
6. hrvatski branitelji,
7. manjine,
8. socijalne skupine s posebnim interesima i potrebama,
9. udruge i zaklade,
10. središnja tijela državne uprave, druga državna tijela, pravosudna tijela, javne ustanove, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske i trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

utvrđena sljedeća kombinacija mjerila:

1. veliki izravni učinak i mali broj adresata,
2. veliki izravni učinak i veliki broj adresata,
3. mali izravni učinak i veliki broj adresata.

Nacrti prijedloga zakona za koje se utvrdi barem jedna naprijed navedena kombinacija mjerila, ulaze u daljnji postupak procjene učinaka propisa u kojem se, uz izradu nacrtu prijedloga zakona, izrađuje iskaz o procjeni učinaka propisa, kojim se detaljno analiziraju prethodno utvrđeni izravni učinci nacrtu prijedloga zakona.

Prethodna procjena obuhvaća sljedeće aktivnosti:

1. analizu postojećeg stanja u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona,
2. utvrđivanje ishoda odnosno promjena u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona i vremenskog okvira za njihovo postizanje,
3. određivanje adresata na koje se nacrt prijedloga zakona odnosi,
4. utvrđivanje rješenja koja mogu dovesti do ostvarenja ishoda u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona,

5. utvrđivanje izravnih učinaka, osobito, gospodarskih, socijalnih, učinaka na tržište rada, učinaka na zaštitu okoliša, na zaštitu ljudskih prava i učinaka na tržišno natjecanje,
6. utvrđivanje potrebe za provođenjem MSP testa i
7. utvrđivanje potrebe za provođenjem SCM metodologije.

Stručni nositelj u okviru Prethodne procjene provodi savjetovanje i, po potrebi, međuresorne konzultacije nadležnih tijela i s drugim zainteresiranim dionicima.

Prethodna procjena provodi se na Obrascu prethodne procjene sadržan u Prilogu 1. Uredbe.

Praktični koraci:

- 1) Na temelju analize redovitog praćenja stanja u upravnom području tijela državne uprave, odnosno u okviru nadležnosti tijela državne uprave, stručni nositelj donosi odluku o provođenju Prethodne procjene. Analiza stanja u upravnom području redoviti je posao tijela državne uprave, a nadležna organizacijska jedinica predlaže izradu normativne aktivnosti (novi nacrt prijedloga zakona, izmjene i/ili dopune postojećeg zakona, stavljanja van snage postojećeg zakona). Po odobrenju, nadležna organizacijska jedinica tijela državne uprave pristupa izradi Obrasca prethodne procjene (Prilog 1. Uredbe: Obrazac prethodne procjene).
- 2) Neposredno rukovodeći državni službenik određuje način na koji će se provesti Prethodna procjena i raspoređuje rad u nadležnoj organizacijskoj jedinici tijela državna uprave. Koordinator procjene učinaka propisa može se pozvati da nadležnu organizacijsku jedinicu uputi u primjenu metodologije procjene učinaka propisa sukladno Zakonu i Uredbi te ovim Smjernicama.
- 3) Obrazac prethodne procjene obvezno sadrži sljedeće informacije
 - a) Opće informacije pod točkom 1. Obrasca prethodne procjene, a sadrži naziv stručnog nositelja, naziv nacarta prijedloga zakona, datum izrade Obrasca prethodne procjene, ustrojstvenu jedinicu stručnog nositelja i kontakt podatke osobe zadužene za izradu Obrasca prethodne procjene te podatke o tome da li je nacrt prijedloga zakona dio programa rada Vlade Republike Hrvatske, drugog akta planiranja (primjerice, strategije, nacionalni programi, akcijski planovi i dr.), da li je nacrt prijedloga zakona vezan za usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije. Ako je odgovor "Da" potrebno je točno navesti naziv akta i referirati se na aktivnost iz tog akta, odnosno navesti pravni izvor Europske unije s kojim se vrši usklađivanje (puni naziv direktive, uredbe odnosno drugog obvezujućeg akta uz navođenje Službenog lista Europske unije gdje je objavljen).
 - b) Analizu postojećeg stanja pod točkom 2. Obrasca prethodne procjene potrebno je zatražiti od nadležne organizacijske jedinice tijela državne uprave i od drugih tijela, ako su uključeni u izradi nacarta prijedloga zakona, odnosno u njegovoj provedbi. Uputno je da u analizu stanja budu uključene sve organizacijske jedinice na koje se nacrt prijedloga zakona odnosi, odnosno sudjelovat će u njegovoj provedbi.

Analizom stanja u upravnom području koje je zahvaćeno nacrtom prijedloga zakona, stručni nositelj utvrđuje problem koji se razmatra i utvrđuje zašto je potrebna izrada nacrt prijedloga zakona.

Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor („Narodne novine“, broj 74/15) propisuje u članku 48., da se izmjene i dopune propisa vrše samo propisom iste pravne snage i po istom postupku po kojem je taj propis donosi. Izmjenama i dopunama pristupa se kada propis:

1. više nije konzistentan promjenama u pravnom sustavu,
2. više ne odgovara promjenama u politici u određenom području društvenog žioavata,
3. ne udovoljava stvarnim potrebama, ili
4. treba mijenjati ili dopunjavati iz drugih opravdanih razloga.

Osim toga, nekoliko je razloga zašto je potrebno izraditi nacrt prijedloga propisa, primjerice:

1. utvrđena je pravna praznina u zakonodavnom sustavu,
2. uočene su poteškoće u primjeni zakona,
3. utvrđena je potreba usklađivanja zakona s drugim zakonima kako bi se dobila horizontalna usklađenog zakonodavnog sustava,
4. utvrđena je međunarodna obveza koja se mora ugraditi u nacionalnog zakonodavstvo,
5. obveza preuzimanja pravne stečevine Europske unije u nacionalno zakonodavstvo i dr.

- c) Utvrđivanjem ishoda odnosno promjena pod točkom 3. Obrasca prethodne procjene koji se žele postići predloženim nacrtom prijedloga zakona obuhvaća procjenu stručnog nositelja kako će primjena zakona omogućiti rješavanje problema pod točkom 2. Obrasca prethodne procjene. Drugim riječima, stručni nositelj procjenjuje što će donijeti primjena zakona i na koji će se način odraziti na utvrđeni problem. Budući da samo stupanje na snagu zakona često ne dovodi izravno do očekivanih promjena, potrebno je odrediti vremensko razdoblje u kojem se očekuju ishodi zakona. Prilikom postupka planiranja zakonodavne aktivnosti, potrebno je odrediti tromjesečje u kojem će se nacrt prijedloga zakona uputiti u proceduru donošenja Vlade Republike Hrvatske. Isto tromjesečje potrebno je navesti kod navođenja nacrt prijedloga zakona u prijedlogu plana zakonodavnih aktivnosti.
- d) Utvrđivanje rješenja pod točkom 3. Obrasca prethodne procjene podrazumijeva analizu stručnog nositelja o mogućim rješenjima koji će dovesti do navedenih ishoda odnosno promjena koji se žele postići provedbom zakona. Postoje dvije vrste mogućih rješenja:
1. normativna (novi zakon, izmjene i dopune zakona, stavljanje van snage zakona)
 2. nenormativna (ne poduzimati ništa, upotreba informacija kroz informiranje, savjetovanje i kampanje, samoreguliranje, koreguliranje, ekonomski instrumenti i sl.)
- Navedena rješenja moraju se odgovarajuće objasniti zašto se mogu ponuditi kao rješenja, odnosno zašto se ne mogu ponuditi kao rješenja.
- e) Utvrđivanje izravnih učinaka i adresata nacrt prijedloga zakona od točke 5.1. do 5.6. Obrasca prethodne procjene provodi se tako da se na svaki navedeni izravni učinak i na svaku navedenu vrstu

adresata odgovori s "Da" ili "Ne", uzimajući u vidu mjerilo učinka: neznatan, mali i veliki. Stručni nositelj procjenjuje veličinu izravnog učinka tako da ga ocjenjuje je li izravni učinak neznatan, mali i veliki u odnosu na to što se nacrtom prijedloga zakona želi postići. Isto vrijedi za veličinu adresata nacrt prijedloga zakona. Kada se uspoređuju izravni učinci i adresati nacrt prijedloga zakona i utvrdi se kombinacija mjerila iz članka 11. Uredbe, za taj nacrt prijedloga zakona potrebno je postupiti sukladno članku 13. Zakona.

Stručni nositelj:

1. daje odgovore „Da“ ili „Ne“ na svaki navedeni izravni učinak, svakog navedenog adresata, na svaku rubriku mjerila učinka (neznatan, mali, veliki) u točkama od 5.1. do 5.6., ovisno o tome što se nacrtom prijedloga zakona želi postići, a imajući u vidu izravne učinke primjene takvog zakonskog rješenja, njegove adresate i mjerilo učinka,
 2. može dati odgovor „Ne“ na svaku navedenu vrstu izravnog učinka pod mjerilom učinka: neznatan/mali/veliki, ako je riječ o nacrtu prijedloga zakona koji se ne odnosi na navedene učinke od točke 5.1. do 5.6. (primjerice: riječ je o izravnim učincima na politički sustav države – izmjena izbornog zakonodavstva). Takvi slučajevi zahtijevaju popratni odgovor u zato predviđenim rubrikama (primjerice: 5.1.15, 5.2.5 i dr.),
 3. može dati odgovor „Ne“ na navedene vrste adresata pod mjerilom učinka: neznatan/mali/veliki, ako je riječ o adresatima na koji se ne odnosi nacrt prijedloga zakona od točke 5.1. do 5.6. (primjerice: riječ je o adresatima političkog sustava države – adresati izbornog zakonodavstva – gradonačelnici, načelnici i dr.). Takvi slučajevi zahtijevaju popratni odgovor u zato predviđenim rubrikama (primjerice: 5.1.15, 5.2.5 i dr.),
 4. može utvrditi drugi očekivani učinak, odnosno drugog utvrđenog adresata pod točkama 5.1. do 5.6. i dati odgovor „Da“ pod mjerilom učinka neznatan/mali/veliki.
 5. Utvrditi mjerilo učinka neznatan/mali/veliki na utvrđene izravne učinke i utvrđene adresate tako da sagledava veličinu učinka u okviru i opsegu konkretnog nacrt prijedloga zakona (primjerice: ako se nacrt prijedloga zakona donosi vezano za nadzor na radom autoškola, onda su utvrđeni adresati broj registriranih autoškola i utvrđuje se mjerilo „veliki“ jer se odnosi na rad svih autoškola i određuje uvjete pod kojima autoškole mogu poslovati na tržištu sukladno propisima koji su na snazi na tom području; ako se nacrt prijedloga zakona donosi vezano za promjenu boravišne pristojbe onda su utvrđeni adresati svi obveznici plaćanja boravišne pristojbe).
 6. Utvrditi mjerilo učinka „Neznatan“ za slučajeve kada nacrt prijedloga zakona ne donosi izravne učinke, ni adresate tako da se može ocijeniti da izravnog učinka nema tj. učinak je neznatan, nije primjetan, ne postoji.
- f) Prethodnim testom malog i srednjeg poduzetništva (Prethodni MSP test) i utvrđivanjem potrebe za provođenjem SCM metodologije, pod točkama 6. i 7. Obrasca prethodne procjene, utvrđuju se učinci nacrt prijedloga zakona na malo gospodarstvo, sukladno članku 12. Uredbe i posredno Uredbi o provedbi postupka procjene učinaka propisa na malo gospodarstvo (Test malog i srednjeg poduzetništva, dalje u tekstu: MSP test) objavljene u "Narodnim novinama", broj 43/17. U okviru

Obrasca prethodne procjene, stručni nositelj analizira učinke nacrtu prijedloga zakona na malo gospodarstvo, a pri odlučivanju o potrebi provođenja MSP testa i SCM metodologije isključivo je mjerodavno mišljenje tijela nadležno za njihovo provođenje.

Stručni nositelj:

1. Izrađuje Prethodni MSP test odgovarajući s „Da“ ili „Ne“ na pitanja od 6.1. do 6.5., dajući obrazloženja za svaki odgovor.
 2. Ako je odgovor na pitanje 6.1. „Da“ potrebno je uz Obrazac prethodne procjene priložiti pravilno ispunjenu SCM tablicu s procjenom mogućeg administrativnog troška za svaku propisanu obvezu i zahtjev. Praktično se ova obveza usuglašava s tijelom nadležnim za njihovo provođenje (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta).
- g) Sažetak rezultata prethodne procjene, pod točkom 8. Obrasca prethodne procjene, daje zbirni prikaz rezultata analize izravnih učinaka i adresata nacrtu prijedloga zakona u smislu potrebe za provedbom daljnje procjene učinaka propisa. Stručni nositelj iznosi rezultate iskazujući potrebu za procjenom učinaka propisa navodeći "da" uz izravni učinak kod kojeg je utvrđena kombinacija mjerila iz članka 11. Uredbe, odnosno članka 12. Uredbe kada je riječ o rezultatima provedbe Prethodnog MSP testa.
- h) Ako provedena analiza stručnog nositelja, zahtjeva dodatne priloge uz Obrazac prethodne procjene onda se takvi prilozi navode u točki 9. Obrasca prethodne procjene, točno navodeći naziv priloga (tablice, grafa, statističke obrade podataka i dr.) uz navođenje izvora.
- i) Potpisom i pečatom čelnika tijela, dokazuje se suglasnost čelnika tijela na sadržaj, kvalitetu i rezultate Prethodne procjene.
- 4) Osoba zadužena za izradu Obrasca prethodne procjene dostavlja ga koordinatorsu procjene učinaka propisa. Zadaća koordinatorsu procjene učinaka propisa je da pregleda dostavljeni Obrazac prethodne procjene vezano uz primjenu metodologije procjene učinaka propisa, osobito u dijelu ispravno popunjenog Obrasca prethodne procjene.
- 5) Po odobrenju čelnika tijela, koordinatorsu procjene učinaka propisa upućuje Obrazac prethodne procjene na savjetovanje sukladno članku 11. stavku 3., a po završetku savjetovanja uputit će Obrazac prethodne procjene (sve obrasce prethodne procjene uz Obrazac prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti u slučaju primijene članka 11. Zakona) Uredu za zakonodavstvo na mišljenje, odnosno članku 16. stavku 2. Zakona, kada Obrazac prethodne procjene dostavlja Uredu za zakonodavstvo istodobno s početkom savjetovanja.

U oba slučaja, Obrazac prethodne procjene ne dostavlja se izravno tijelu nadležnom za provođenje MSP testa odnosno tijelu nadležnom za provođenje SCM metodologije (uputa: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta), vezano za postupanje s Prethodnim MSP testom i SCM metodologijom.

- 6) Ured za zakonodavstvo zatražit će mišljenjem, doradu Obrasca prethodne procjene, ako se utvrdi da stručni nositelj nije poštivao proceduru sukladno članku 11. Zakona odnosno članku 16. Zakona te utvrdio nedostatke u sadržaju i kvaliteti Prethodne procjene temeljem članka 12. Zakona i članaka 3. do 12. Uredbe. Istovremeno, Ured za zakonodavstvo dostavit će zaprimljeni Obrazac prethodne procjene, tijelu nadležnom za provođenje MSP testa odnosno tijelu nadležnom za provođenje SCM metodologije. Tijelo nadležno za provođenje MSP testa odnosno tijelo nadležno za provođenje SCM metodologije, postupit će na jedan od sljedećih načina:
1. Utvrdit će da nema potrebe za daljnjim provođenjem MSP testa odnosno SCM metodologije i dostavit će Uredu za zakonodavstvo mišljenje,
 2. Utvrdit će da postoji potreba za daljnjim provođenjem MSP testa odnosno SCM metodologije i dostavit će Ureda za zakonodavstvo mišljenje.

U slučaju potrebe za dostavljanjem dodatnih materijala (informacije, argumenti, analize), tijelo nadležno za provođenje MSP testa odnosno tijelo nadležno za provođenje SCM metodologije, izravno će zatražiti od stručnog nositelja dodatne materijale, potrebne za donošenje odluke o njihovoj daljnjoj provedbi. Usuglašeno stajalište (slučaj 1. ili 2.) dostavit će tijelo nadležno za provođenje MSP testa odnosno tijelo nadležno za provođenje SCM metodologije u obliku mišljenja. Ureda za zakonodavstvo dostavit će mišljenje tijela nadležnog za provođenje MSP testa odnosno tijela nadležnog za provođenje SCM metodologije, u prilogu mišljenja iz koraka 8) ovih smjernica za izradu Obrasca prethodne procjene.

- 7) Ured za zakonodavstvo izvijestit će nadležnog koordinatora procjene učinaka propisa o potrebi dorade (na prikladan način, primjerice: e-mailom), nakon što je mišljenje otpremljeno sukladno propisima o uredskom poslovanju.
- 8) Kada je Obrazac prethodne procjene uredno ispunjen i u skladu s člancima 11. i 12. Zakona, odnosno članka 16. Zakona te člancima 3. do 12. Uredbe, Ured za zakonodavstvo dat će mišljenje i uputu o postupanju:
- a) u fazi pripreme Plana zakonodavnih aktivnosti, dat će suglasnost i odgovarajuće uvrstiti nacrt prijedloga zakona sukladno rezultatu Prethodne procjene,
 - b) za nacрте prijedloga zakona izvan Plana zakonodavnih aktivnosti, dat će prethodno mišljenje i odgovarajuću uputu vezano za daljnje postupanje:
 1. u slučaju da za nacrt prijedloga zakona nije potrebno provoditi procjenu učinaka propisa temeljem članka 13. Zakona, upućuje se na postupanje sukladno poslovničkoj proceduri Vlade Republike Hrvatske i Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15),
 2. u slučaju da se za nacrt prijedloga zakona treba provesti procjena učinaka propisa, uputit će se na daljnje postupanje temeljem članka 13. Zakona.

2.2. Izrada Obrasca prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti

Plan zakonodavnih aktivnosti (dalje u tekstu: PZA) sadrži naznaku nacрта prijedloga zakona koje će ministarstva i druga središnja tijela državne uprave, izraditi i uputiti u proceduru Vlade Republike Hrvatske na utvrđivanje i prosljeđivanje na usvajanje Hrvatskome saboru, tijekom godine za koju se PZA donosi.

Postupak izrade PZA utvrđen je člankom 11. Zakona.

Za izradu PZA, tijela državne uprave koriste obrazac sadržan u Prilogu 2. Uredbe: Obrazac prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti za – godinu, dok obrazac sadržan u Prilogu 3. Obrazac plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za -- godinu, koristi Ured za zakonodavstvo u svrhu predlaganja Plana zakonodavnih aktivnosti na usvajanje Vladi Republike Hrvatske.

Praktični koraci:

- 1) Izrada Prijedloga PZA započinje u središnjim tijelima državne uprave na temelju analize redovitog praćenja stanja u upravnom području tijela državne uprave, odnosno u okviru nadležnosti tijela državne uprave.

Koordinator procjene učinaka propisa inicira postupak izrade Prethodne procjene za nacрте prijedloga zakona iz djelokruga stručnog nositelja u svrhu izrade Prijedloga PZA, na način da svim organizacijskim jedinicama tijela državne uprave, dostavi informaciju o potrebi izrade Prijedloga PZA sukladno članku 11. Zakona.

- 2) Na temelju analize stanja u pojedinom upravnom području i potrebe izrade normativne aktivnosti (novi nacrt prijedloga zakona, izmjene i/ili dopune postojećeg zakona, stavljanja van snage postojećeg zakona), nadležna organizacijska jedinica tijela državne uprave pristupa provedbi Prethodne procjene (Prilog 1. Uredbe: Obrazac prethodne procjene). Koordinator procjene učinaka propisa usmjerava i nadzire izradu te daje stručne savjete službenicima stručnog nositelja u vezi s izradom Prethodne procjene.

- 3) U Prijedlogu PZA stručni nositelj naznačit će::

- a. naziv stručnog nositelja,
- b. naziv nacрта prijedloga zakona,
- c. vrijeme upućivanja u proceduru Vlade Republike Hrvatske (I, II, III, IV tromjesečje).

Uz to, nacrti prijedloga zakona mogu se označiti oznakama:

- d. „(PUP)“ označava nacрте prijedloga zakona za koje će se provesti procjena učinaka propisa,
- e. „(EU)“ označava nacрте prijedloga zakona koji će se uskladiti s pravnom stečevinom Europske unije,
- f. „(RM)“ označava nacрте prijedloga zakona koji su dio programa rada Vlade Republike Hrvatske, drugog strateškog akta ili reformske mjere.

- 4) U Prijedlogu PZA potrebno je navesti nacрте prijedloga zakona koje stručni nositelj prijavljuje u Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, tako da navede točan naziv nacрта prijedloga zakona i oznaku „EU“. Nazivi nacрта prijedloga zakona moraju biti istovjetni u Prijedlogu PZA i u Planu usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije.
- 5) U Prijedlogu PZA, u dijelu tablice koja se odnosi na prijavu nacрта prijedloga zakona u slučaju iznimki od provedbe postupka procjene učinaka propisa, navode se nacrti prijedloga zakona iz članka 15. Zakona i to:
 - a. potvrđivanje međunarodnih ugovora (primjerice: međunarodni ugovori, memorandumi, konvencije i drugi akti koji imaju formu međunarodnog ugovora)
 - b. provedba uredbi i drugih obvezujućih pravnih akata Europske unije koji se izravno primjenjuju na području Republike Hrvatske (primjerice: Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 517/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. godine o fluoriranim stakleničkim plinovima i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 842/2006; ovdje je potrebno navesti nacrt prijedloga zakona iz čijeg naziva nije vidljivo da je riječ o provedbi uredbi i drugih obvezujućih akata Europske unije, ali je riječ o njejoj izravnoj provedbi i zakon se donosi samo u tu svrhu).

U slučaju da je dio sadržaja nacрта prijedloga zakona izravno u vezi s provedbom uredbi i drugih obvezujućih akata Europske unije, a ostatak sadržaja vezan za uređenje upravnog područja koji je obuhvaćen tim nacrtom, stručni nositelj provest će Prethodnu procjenu i utvrditi potrebu za daljnjim provođenjem procjene učinaka propisa.

- 6) Izrađene Prethodne procjene iz svih organizacijskih jedinica tijela državne uprave dostavljaju se koordinatoru procjene učinaka propisa na daljnje postupanje. Koordinator procjene učinaka propisa izrađuje Prijedlog PZA na temelju dostavljenih Prethodnih procjena organizacijskih jedinica tijela državne uprave i dostavlja ga na razmatranje čelniku tijela, a po odobrenju čelnika tijela, doručuje Prijedlog PZA i po potrebi koordinira rad na doradi Prethodnih procjena.
- 7) Koordinator savjetovanja s javnošću, u suradnji s koordinatorom procjene učinaka propisa, priprema Prijedlog PZA i sve obrasce Prethodnih procjena za nacрте prijedloga zakona koji su uvršteni u Prijedlog PZA, za savjetovanje na središnjem državnom portalu za savjetovanje „e-Savjetovanja“, radi provedbe savjetovanja.
- 8) Na Prijedlog PZA i popratne obrasce Prethodne procjene provodi se internetsko savjetovanje s javnošću na portalu „e-Savjetovanja“ u trajanju od 15 dana u razdoblju od 1. do 30. rujna tekuće godine.

- 9) Po završetku savjetovanja, koordinator za savjetovanje proslijedit će pristigle komentare koordinatoru procjene učinaka propisa koji će ih proslijediti nadležnim organizacijskim jedinicama koji će ih obraditi u svrhu izrade izvještaja o provedbi savjetovanja i možebitnih ažuriranja Prethodne procjene.
- 10) Svi odgovori na pristigle komentare proslijedit će se koordinatoru procjene učinaka propisa u primjerenom roku, imajući u vidu krajnji rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju. Koordinator za savjetovanje mora zaprimiti sve odgovore na komentare od koordinatora procjene učinaka propisa u roku koji mu daje vremena da pravovremeno objavi izvješće o provedenom savjetovanju.
- 11) Koordinator procjene učinaka propisa priprema (ažurirani) Prijedlog PZA i (ažurirane) obrasce Prethodne procjene na odobrenje čelniku i po odobrenju čelnika stručnog nositelja dorađuje Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti i po potrebi koordinira rad na doradi Prethodnih procjena.
- 12) Po odobrenju čelnika tijela, koordinator procjene učinaka propisa, priprema Prijedlog PZA i Prethodne procjene na slanje Uredu za zakonodavstvo službenim putem, postupajući sukladno propisima o uredskom poslovanju. Koordinator procjene učinaka propisa može elektronskim putem poslati iste materijale na znanje savjetniku Ureda za zakonodavstvo zaduženog za to tijelo državne uprave.
- 13) Koordinator procjene učinaka propisa koordinira sve poslove u vezi s usuglašavanjem Prijedloga PZA s Uredom za zakonodavstvo.
- 14) Po zaprimanju mišljenja Ureda za zakonodavstvo, vezano za Prijedlog PZA i popratne obrasce Prethodne procjene, koordinator procjene učinaka propisa koordinirat će sve potrebne radnje, slijedom mišljenja Ureda za zakonodavstvo.
- 15) Po zaprimanju svih očitovanja nadležnih organizacijskih jedinica na mišljenje Ureda za zakonodavstvo, koordinator procjene učinaka propisa, pripremit će očitovanje čelnika tijela i predati ga na odobrenje čelniku tijela. Potpisano očitovanje proslijedit će se Uredu za zakonodavstvo, sukladno propisima o uredskom poslovanju.
- 16) Radnje pod točkama 13. i 14. ponovit će se do konačnog usuglašavanja Prijedloga PZA s Uredom za zakonodavstvo, a najkasnije do 1. prosinca tekuće godine, sukladno članku 11. stavku 7. Zakona.

2.3. Izrada Obrasca plana zakonodavnih aktivnosti

Vlada Republike Hrvatske donosi PZA u kojem su sadržani svi nacrti prijedloga zakona koje se nastoje utvrditi tijekom razdoblja za koje se PZA donosi.

PZA sadrži:

1. naziv stručnog nositelja,
2. naziv nacrtu prijedloga zakona,
3. vrijeme upućivanja u proceduru Vlade Republike Hrvatske (I, II, III, IV tromjesečje).

PZA izrađuje se na Obrascu plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za --- godinu, sadržan u Prilogu 3. Uredbe.

Praktični koraci:

- 1) Po zaprimanju Prijedloga PZA i svih obrazaca prethodne procjene u Uredu za zakonodavstvo, dodijelit će se u rad savjetnicima, prema internoj raspodjeli odgovornosti.
- 2) Ured za zakonodavstvo postupit će sukladno članku 11. stavku 5. Zakona i razmotriti Prijedlog PZA i sve obrasce prethodne procjene te pristupiti izradi mišljenja na dostavljene akte. Istovremeno, Ured za zakonodavstvo postupka sukladno članku 11. stavku 6. Zakona i obvezno dostavlja obrasce prethodne procjene na mišljenje tijelu nadležnom za provođenje MSP testa odnosno za provedbu SCM metodologije, koje je dužno u roku od osam dana od zaprimanja dostaviti mišljenje Uredu za zakonodavstvo o potrebi provođenja ovih aktivnosti. Pri odlučivanju o obvezi provođenja MSP testa i provedbi SCM metodologije, isključivo je mjerodavno mišljenje tijela nadležnog za njihovo provođenje.
- 3) Mišljenje Ureda za zakonodavstvo na dostavljene akte sadrži:
 - a. dio koji se odnosi na postupovne radnje koje je stručni nositelj poduzeo u vezi s člankom 11. Zakona,
 - b. dio koji se odnosi na izradu Prethodne procjene u vezi s člankom 12. Zakona.
- 4) Ured za zakonodavstvo zatražit će mišljenjem, doradu Prijedloga PZA i obrazaca prethodne procjene, ako se utvrdi da stručni nositelj nije poštivao proceduru sukladno članku 11. Zakona, odnosno utvrdio nedostatke u sadržaju i kvaliteti Prethodne procjene sukladno članku 12. Zakona i člancima 3. do 12. Uredbe.

- 5) Ured za zakonodavstvo izvijestit će nadležnog koordinatora procjene učinaka propisa o potrebi dorade (na prikladan način, primjerice: e-mailom), nakon što je mišljenje otpremljeno sukladno propisima o uredbama o poslovanju.
- 6) U slučaju da su Prijedlog PZA i pripadajući obrasci prethodne procjene uredno ispunjeni i u skladu s člancima 11. i 12. Zakona i člancima 3. do 12. Uredbe, Ured za zakonodavstvo mišljenjem će odobriti dostavljeni Prijedlog PZA i obrasce prethodne procjene.
- 7) Svi odobreni Prijedlozi PZA i popratni obrasci prethodne procjene odgovarajuće će se ugraditi u Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske.
- 8) Pripremljeni Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske dostavit će se na mišljenje svim središnjim tijelima državne uprave, s primjerenim rokom za očitovanje, sukladno poslovničkim odredbama Vlade Republike Hrvatske.
- 9) Vlada će donijeti PZA do kraja tekuće godine, za sljedeću kalendarsku godinu.
- 10) Na temelju PZA i rezultata Prethodne procjene, stručni nositelj pristupa provedbi obveza iz PZA na jedan od sljedećih načina:
 - a. pristupa provedbi procjeni učinaka propisa za one nacрте prijedloga zakona koji nose oznaku (PUP) sukladno članku 13. Zakona,
 - b. pristupa izradi nacрте prijedloga zakona koji ne nose oznaku (PUP) sukladno članku 11. Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15) i odredbama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16 i 57/17) i Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, broj 81/13, 113/16 i 69/17).

2.4. Izrada Obrasca iskaza o procjeni učinaka propisa

Procjena učinaka propisa provodi se za one nacрте prijedloga zakona koji su Prethodnom procjenom utvrđeni da nose značajne izravne učinke nacрте prijedloga zakona, odnosno zahvaća adresate propisa, sukladno utvrđenoj kombinaciji iz članka 11. Uredbe.

Procjena učinaka propisa obuhvaća sljedeće aktivnosti:

1. detaljno utvrđuje ishode odnosno promjene koje se žele postići nacртом prijedloga zakona,
2. detaljno analizira izravne učinke utvrđene u Prethodnoj procjeni,
3. ako je potrebno, detaljno analizira izravne učinke pojedinačnih i mogućih alternativnih normativnih rješenja iz nacрте prijedloga zakona,

4. odabire optimalno rješenje za postizanje utvrđenih ishoda odnosno promjena u području koje se uređuje nacrtom prijedloga zakona,
5. ako je potrebno, provodi MSP test,
6. ako je potrebno, provodi mjerenje SCM metodologijom,
7. utvrđuje vremenski okvir i osnovne kriterije za vrednovanje nacrtu prijedloga zakona te druga pitanja s tim u vezi.

Procjena učinaka propisa provodi se na Obrascu iskaza o procjeni učinaka propisa (dalje u tekstu: Iskaz) sadržan u Prilogu 4. Uredbe.

Praktični koraci:

- 1) Stručni nositelj, u pravilu, osniva radnu skupinu za izradu nacrtu prijedloga zakona ili se u nadležnoj organizacijskoj jedinici određuju osobe koje će sudjelovati u izradi nacrtu prijedloga zakona. U slučaju osnivanja radne skupine, čelnik tijela donosi odluku o osnivanju radne skupine i imenuje članove radne skupine. Koordinator procjene učinaka propisa može biti član radne skupine. Ako to nije slučaj, koordinator procjene učinaka propisa uputit će članove radne skupine na potrebne korake izrade Iskaza. Iskaz se dostavlja Hrvatskom saboru, uz prijedlog zakona koji Vlada Republike Hrvatske predlaže na donošenje Hrvatskom saboru (članak 14. Zakona), stoga je bitno da članovi radne skupine odnosno osobe koje sudjeluju u izradi nacrtu prijedloga zakona poznaju proceduru izrade Iskaza.
- 2) Rad na Iskazu zahtjeva multidisciplinarni pristup. Potrebno je uključiti sve organizacijske jedinice tijela državne uprave koje su uključene u provedbu zakona, odnosno bit će uključene u provedbu zakona, ako je riječ o novom zakonu. Također, potrebno je pozvati u izradu Iskaza ostale državne službenike iz drugih tijela državne uprave, ako je riječ o zakonu koji se odnosi na nadležnosti više tijela državne uprave. Kao članove radne skupine mogu se odrediti i osobe iz drugih tijela državne uprave, a tada se osniva međuresorna radna skupina. Naime, čelnik središnjeg tijela državne uprave može imenovati članove radnih skupina iz reda osoba koje nisu djelatnici toga središnjeg tijela državne uprave, uz prethodno pribavljenu suglasnost čelnika drugog državnog tijela, službe ili druge organizacije u kojima su te osobe zaposlene.
Koordinator procjene učinaka uključen je u izradu Iskaza, budući da poznaje metodologiju procjene učinaka propisa. Uputno je odrediti uži tim stručnjaka koji će raditi na Iskazu u okviru rada radne skupine. Nužan je povezani rad radne skupine i užeg tima stručnjaka, budući da Iskaz sadrži analizu izravnih učinaka nacrtu prijedloga zakona.
- 3) Iskaz sadrži sljedeće podatke:
 - a. Opće informacije iz točke 1. Obrasca IPUP koji se odnose na program rada Vlade Republike Hrvatske, akt planiranja ili reformska mjera, odnosno koji se odnose na plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije.
 - b. Analiza ishoda nacrtu prijedloga zakona iz točke 2. Obrasca IPUP sadrži objektivno sagledane ishode zakona, odnosno treba sadržavati opis što se želi postići primjenom zakona. Potrebno

- je krenuti od očekivanih ishoda utvrđenih u Obrascu PP i ponovno analizirati ishode zakona, tako da bude jasne promjene koje se očekuju primjenom zakona.
- c. Analize utvrđenih izravnih učinaka od točaka 3.1. do 3.6. Obrasca IPUP, potrebno je izraditi samo za utvrđene izravne učinke iz Obrasca PP, a slijedeći upute označene *italicom* (upute označene *italicom*, brišu se prilikom izrade Obrasca IPUP). Za ostale izravne učinke potrebno je navesti da nisu utvrđeni značajni učinci koji bi zahtijevali daljnju analizu u postupku procjene učinaka propisa. Tehnika analize utvrđenih izravnih učinaka polazi od opisnog dijela izravnih učinaka, imajući na umu jasnoću i preglednost analitičkog teksta. Važno je iskazati izravnu posljedicu normi koje su sadržane u nacrtu prijedloga zakona, tako da odražava vezu "napisana norma-izravni učinak".
- Primjerice, ako se propisuje sankcioniranje prometnog prekršaja (prekoračenje brzine), potrebno je analizirati izravnu posljedicu koja će se dogoditi primjenom norme (način utvrđivanja prekoračenja brzine – kojim uređajem, da li je ispravan, da li je pravilno korišten, da li je predviđena izobrazba o korištenju; visina iznosa prekršaja – da li je opravdana, da li je naplativa; način naplate i d.).
- d. Provedba MSP testa i SCM metodologije pod točkama 4. i 5. provode se kada je Prethodnom procjenom utvrđena potreba za daljnjom provedbom MSP testa i SCM metodologijom u slučajevima iz članaka 11. i 16. Zakona.
- Za kvalitetu provedbe MSP testa odnosno provedbe SCM metodologije, isključivo je mjerodavno mišljenje tijelo nadležno za njihovo provođenje.
- Za provedbu SCM metodologije iz točke 6., dostupan je SCM priručnik na Internet stranici tijela nadležnog za njegovo provođenje: <https://www.mingo.hr/page/standard-cost-model>
- e. Savjetovanje i konzultacije iz točke 6. sadrži informacije o provedenom savjetovanju i konzultacijama iz članka 13. Zakona. Potrebno je navesti početak i završetak savjetovanja, broj pristiglih komentara, broj prihvaćenih, odbijenih, djelomično prihvaćenih komentara i onih koji su primljeni na znanje. Potrebno je navesti kada je održano javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja (vrijeme i mjesto održavanja; vrsta javnog izlaganja – okrugli stol, konferencija, javna prezentacija, sastanak s dionicima i adresatima otvoren za javnost i dr.) i koji su zaključci javnog izlaganja. Treba se osvrnuti na konzultacije – kojim nadležnim tijelima je poslan Iskaz i da li su odgovorili u zadanom roku od mjesec dana od dana otvaranja javnog savjetovanja na portalu e-Savjetovanje.
- f. Optimalno rješenje iz točke 7. je ono rješenje koje donosi najviše ukupnih koristi u odnosu na ukupne troškove, imajući u vidu provedivost zakona. Nije riječ o idealnom rješenju, već o rješenju koje donosi praktično rješavanje problema i postizanje ishoda nacrtu prijedloga zakona iz točke 1. Iskaza. Rješenje je optimalno imajući u vidu dostupne resurse stručnog nositelja (dostupnost sredstava za provedbu, primjenljivost rješenja u praksi, planiranje informiranja o zakonodavnim promjenama za adresate, vrijeme prilagodbe na postupanje za adresate, osobito njihovi direktni i indirektni troškovi – primjerice, promjena u popunjavanju

obrazaca, novi rokovi izvještavanja, procjena vremena koje je potrebno da bi se adresati prilagodili na nove zahtjeve i dr.).

- g. Vremenski okvir i vrednovanje iz točke 8. daje stručnom nositelju smjer praćenja provedbe zakona, tako da omogućava vrednovanje postignutih rezultata provedbom zakona. Potrebno je utvrditi kriterije po kojem će se pratiti provedba zakona, kako bi se vrednovao ishod zakona. Primjerice, kriterij broja riješenih predmeta na godišnjoj razini daje podatak o trendu provedbe zakona u odnosu na broj predmeta prije stupanja na snagu zakona. Vrednovanje omogućava stručnom nositelju da, na temelju utvrđenih kriterija, donese zaključak o postignutim rezultatima u odnosu na utvrđene ishode zakone. Na temelju vrednovanja, stručni nositelj može donijeti odluku o pokretanju nove normativne aktivnosti, nastavku provedbe zakona koji na snazi odnosno primjeni drugih nenormativnih aktivnosti kako bi se poboljšala provedba zakona.
- h. Priloge iz točke 9. čine svi dodatni materijali i akti koji podupiru dane argumente, analize i činjenice navedene u Iskazu. Kada se u Iskazu navode podaci, informacije i analize potrebno je navesti izvor tih podataka, sukladno članku 19. Uredbe. Ovdje se mogu navoditi Internet poveznice na podatke dostupne na internetu, uz navođenje opisa te informacije.
Primjerice:
izvor: Makroekonomska kretanja i prognoze, br. 2, Hrvatska narodna banka, dostupno na: <http://www.hnb.hr/-/makroekonomska-kretanja-i-prognoze-br-2>
izvor: Mjesečno statističko izvješće o korisnicima i pravima u sustavu socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj za siječanj 2017. godine, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, dostupno na: <http://www.mdomsp.hr/UserDocImages/dtomasic/Statisticka%20izvjesca/2017/Mjesečno%20statisticko%20izvjesce,%20sijecanj%202017.xls>
- i. Potpisom čelnika tijela iz točke 10. jamči se ispravnost, istinitost i točnost navedenih podataka u Iskazu. Kada je Iskaz pripremljen i dovršen od strane radne skupine, Iskaz se, zajedno s nacrtom prijedloga zakona, daje na odobrenje čelniku tijela, koji svojim potpisom jamči za kvalitetu Iskaza. Bitno je naglasiti kako se Iskaz prosljeđuje u Hrvatski sabor, kao prilog prijedlogu zakona.

4) Po završetku rada na Iskazu, postupa se sukladno članku 13. stavku 9. Zakona.

2.5. Izrada Obrasca naknadne procjene učinaka propisa

Svrha naknadne procjene učinaka propisa je analizirati postignute rezultate primjene zakona i izravne učinke nastalih primjenom zakona.

Nacrt prijedloga zakona za koji se treba provesti procjena učinaka propisa može se izuzeti od daljnjeg postupka ako se zakon donosi:

1. radi zaštite interesa Republike Hrvatske,
2. žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili
3. zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa, uz detaljno navođenje razloga.

Primjerice:

1. Radi zaštite od interesa Republike Hrvatske, Zakonom o dopuni Zakona o nadzoru državne granice („Narodne novine“, broj 27/16) Oružane snage Republike Hrvatske mogu pružiti potporu u zaštiti državne granice zbog sigurnosnih i/ili humanitarnih razloga, dok je Zakonom o dopuni Zakona o obrani („Narodne novine“, broj 27/17) navedeno da Oružane snage Republike Hrvatske mogu pružiti potporu policiji u zaštiti državne granice u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice.
2. Radi žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete, donesen je Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije („Narodne novine“, broj 77/14).
3. Radi zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa donesen je Zakon o dopuni Zakona o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“, broj 9/15) kojim je utvrđen tečaj CHF prema kuni za razdoblje od jedne godine od stupanja na snagu toga Zakona.
Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku („Narodne novine“, broj 32/17) donesen je radi zaštite održivosti poslovanja trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku koja svojim poslovanjem samostalno, ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima, utječu na ukupnu gospodarsku, socijalnu i financijsku stabilnost u Republici Hrvatskoj.
4. U slučajevima kada se zbog utvrđenih nepravilnosti u provedbi usvojene pravne stečevine Europske unije u nacionalno zakonodavstvo, a zbog kratkog roka za provedbu postupka procjene učinaka propisa, može se utvrditi obveza naknadne procjene učinaka propisa, radi zaštite interesa Republike Hrvatske.

Stručni nositelj dužan je naknadno provesti procjenu učinaka propisa najkasnije **u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu zakona.**

Obaveza naknadne provedbe procjene učinaka propisa utvrđuje se u prijelaznim odredbama nacрта prijedloga zakona.

Naknadna procjena učinaka propisa provodi se na Obrascu naknadne procjene učinaka propisa sadržan u Prilogu 5. Uredbe.

Praktični koraci:

- 1) Stručni nositelj dužan je, u okviru svoga redovitog rada, pratiti provedbu zakona iz svoje nadležnosti. Obaveza naknadne provedbe procjene učinaka propisa utvrđena je u prijelaznim odredbama zakona. Naknadna procjena učinaka propisa provodi se najkasnije u roku od dvije godine od danas stupanja na snagu zakona, stoga je potrebno započeti izradu naknadne procjene učinaka propisa najkasnije u zadnjem tromjesečju druge godine provedbe zakona.
- 2) Stručni nositelj, u pravilu čelnik tijela, određuje osobe koje će sudjelovati u izradi naknadne procjene učinaka propisa u nadležnoj organizacijskoj jedinici. U tu svrhu, može osnovati radnu skupinu za izradu naknadne procjene učinaka propisa. U tom slučaju, čelnik tijela donosi odluku o osnivanju radne skupine i imenuje članove radne skupine. Koordinator procjene učinaka propisa može biti član radne skupine. Ako to nije slučaj, koordinator procjene učinaka propisa uputit će članove radne skupine na potrebne korake izrade naknadne procjene učinaka propisa.
Kao članove radne skupine mogu se odrediti i osobe iz drugih tijela državne uprave, a tada se osniva međuresorna radna skupina. Naime, čelnik središnjeg tijela državne uprave (ministar) može imenovati članove radnih skupina iz reda osoba koje nisu djelatnici toga središnjeg tijela državne uprave, uz prethodno pribavljenu suglasnost čelnika drugog državnog tijela, službe ili druge organizacije u kojima su te osobe zaposlene.
- 3) Rad na naknadnoj procjeni učinaka propisa zahtjeva multidisciplinarni pristup. Potrebno je uključiti sve organizacijske jedinice tijela državne uprave koje su uključene u provedbu zakona.. Također, potrebno je pozvati ostale državne službenike iz drugih tijela državne uprave, ako je riječ o zakonu koji se odnosi na nadležnosti više tijela državne uprave. Koordinator procjene učinaka uključen je u izradu naknadne procjene učinaka, budući da poznaje metodologiju procjene učinaka propisa. Uputno je odrediti uži tim stručnjaka koji će raditi na naknadnoj procjeni učinaka propisa. u okviru rada radne skupine. Nužan je povezani rad radne skupine i užeg tima stručnjaka, budući da Iskaz sadrži analizu izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona.
- 4) Naknadna procjena sadrži sljedeće podatke:
 - a. Opće informacije iz točke 1. Obrasca koji se odnose na broj Narodnih novina gdje je objavljen zakon (potrebno je navesti i sve njegove izmjene i/ili dopune, odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske), program rada Vlade Republike Hrvatske, akt planiranja ili reformska mjera, odnosno koji se odnose na plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije.
 - a. Analiza postignutih rezultata primjene zakona iz točke 2. Obrasca odnosi se na objektivno sagledane ishode zakona, tako da sadrži informacije što se postiglo primjenom zakona.

Potrebno je krenuti od očekivanih ishoda utvrđenih u Obrascu PP i ponovno analizirati ishode zakona, tako da bude jasno navedeno koje promjene su se dogodile primjenom zakona i da li se postigao rezultat zbog čega se donio zakon.

- b. Analizom izravnih učinaka nastalih primjenom zakona od točaka 3.1. do 3.6. Obrasca potrebno je izraditi za sve utvrđene izravne učinke koji su nastali primjenom zakona, a slijedeći upute označene *italicom* (upute označene *italicom*, brišu se prilikom izrade Obrasca). Tehnika analize nastalih izravnih učinaka polazi od opisnog dijela izravnih učinaka, imajući na umu jasnoću i preglednost analitičkog teksta. Važno je iskazati izravnu posljedicu primjene normi u praksi.
- c. Na savjetovanje i konzultacije iz točke 4. odgovarajuće se primjenjuje odredba članka 13. Zakona, tako da se na Obrazac naknadne procjene učinaka propisa provodi savjetovanje u trajanju od 30 dana uz javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja. Istovremeno sa savjetovanjem, Obrazac dostavlja se na mišljenje nadležnim tijelima i Uredu. Ako je za zakon u fazi njegove izrade, bilo potrebno provesti MSP test i/ili SCM metodologiju, onda se Obrazac dostavlja na mišljenje tijelu nadležnom za njihovo provođenje.
- d. Preporuka o daljnjem postupanju iz točke 5. Obrasca sadrži optimalno rješenje, na temelju analize učinaka primjene zakona, tako da daje ono rješenje koje donosi najviše ukupnih koristi u odnosu na ukupne troškove provedbe zakona. Stručni nositelj daje ocjenu o daljnjem postupanju:
 1. nastavi,
 2. pristupi izmjeni i/ili dopuni Zakona,
 3. staviti van snage.
- e. Priloge iz točke 6. Obrasca čine svi dodatni materijali i akti koji podupiru dane argumente, analize i činjenice navedene u Obrascu. Kada se navode podaci, informacije i analize potrebno je navesti izvor tih podataka, sukladno članku 19. Uredbe. Ovdje se mogu navoditi Internet poveznice na podatke dostupne na internetu, uz navođenje opisa te informacije.

Primjerice:

izvor: Makroekonomska kretanja i prognoze, br. 2, Hrvatska narodna banka, dostupno na: <http://www.hnb.hr/-/makroekonomska-kretanja-i-prognoze-br-2>

izvor: Mjesečno statističko izvješće o korisnicima i pravima u sustavu socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj za siječanj 2017. godine, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, dostupno na: <http://www.mdomsp.hr/UserDocImages/dtomasic/Statisticka%20izvjesca/2017/Mjesečno%20statisticko%20izvjesce,%20sijecanj%202017.xls>
- f. Potpisom čelnika tijela iz točke 7. Obrasca jamči se ispravnost, istinitost i točnost navedenih podataka. Kada je naknadna procjena učinaka pripremljena i dovršena, daje se na odobrenje čelniku tijela, koji svojim potpisom jamči za kvalitetu Obrasca.

- 5) Po završetku rada na naknadnoj procjeni učinaka propisa, postupa se sukladno članku 11. odnosno članku 16. Zakona.

3. TEHNIČKE UPUTE ZA IZRADU ANALITIČKIH PODLOGA U PROCJENI UČINAKA PROPISA

Tehničke upute za izradu analitičkih podloga u procjeni učinaka propisa sadrže:

1. Metodologiju rada na izradi iskaza o procjeni učinaka propisa
2. Analitički alati za procjenu učinaka propisa

3.1. Metodologija rada na izradi iskaza o procjeni učinaka propisa

Najbolja praksa rada u zemljama članicama Europske unije, s fokusom na rad administracije Ujedinjenog Kraljevstva i Estonije, te iskustvo rada organizacijskih jedinica Europske komisije, ukazuju na to da je najprikladniji proces izrade iskaza o procjeni učinaka propisa, onda proces koji je planiran 'korak po korak' sukladno shemi:

Plan rada za izradu iskaza o procjeni učinaka propisa:

1.	Radni plan
2.	Utvrđivanje problema i ciljeva
3.	Razmatranje rješenja i alternativa zakonodavstvu
4.	Analiza izravnih učinaka
5.	Provedba savjetovanja s javnošću i međuresorne konzultacije
6.	Osiguranje kvalitete

3.1.1. Radni plan

Procjena učinaka propisa zahtjeva multidisciplinarni pristup u kojem su zastupljeni sve nadležne organizacijske jedinice stručnog nositelja i organizacijske jedinice drugih tijela državne uprave, kada se radi o zakonu u čiju provedbu su uključene različite institucije. Procjena učinaka propisa uključuje planiranje poslova i zadaća, izradu različitih analitičkih zadataka, savjetodavne aktivnosti s javnošću i zainteresiranom javnošću. Planiranje poslova i zadaća prvi je i bitan korak za uspješni nastavak rada na izradi iskaza o procjeni učinaka propisa.

Za nacрте prijedloga zakona za koji se izrađuje iskaz o procjeni učinaka propisa, bilo da je riječ o nacrtima zakona iz PZA (članak 11. Zakona) ili je riječ o nacrtima prijedloga zakona izvan PZA (članak 16. Zakona) preporuka je priprema i usvajanje Plana rada na izradi iskaza o procjeni učinaka propisa. Ovaj Plan rada priprema se na razini rukovodećih državnih službenika nadležne organizacijske jedinice stručnog nositelja, a može ga donijeti voditelj radne skupine (ako je Radna skupina formalno osnovana od strane čelnika tijela), državni dužnosnik zadužen za rad nadležne organizacijske jedinice stručnog nositelja, zamjenik odnosno čelnik tijela stručnog nositelja. Plan rada može biti neformalna odluka na razini rukovodećih državnih službenika

nadležne organizacijske jedinice stručnog nositelja, ako radna skupina nije formalno osnovana pa je posao izrade nacрта prijedloga zakona povjerena užem timu državni službenika.

Općenito, Plana rada svojevrсно je mapiranje postupka izrade iskaza o procjeni učinaka propisa s ciljem upućivanja nacрта prijedloga zakona sukladno preuzetoj obvezi iz PZA, odnosno u skladu s odlukom stručnog nositelja kada je riječ o nacrtima prijedloga zakona izvan PZA.

Cilj Plana rada je planirati potrebne ljudske resurse, odrediti vrijeme potrebno za sve proceduralne korake sukladno Zakonu, Uredbi, postupovnim radnjama iz Poslovnika Vlade Republike i Hrvatskoga sabora.

Radni plan može uključivati:

1. Vremenski raspored aktivnosti,
2. Prijedlog imenovanja odgovornih osoba,

Vremenski raspored aktivnosti

Kada je riječ o izradi nacрта prijedloga zakona iz PZA, zadan je krajnji rok upućivanja nacрта prijedloga zakona na usvajanje Vladi Republike Hrvatske. PZA-om je utvrđeno u kojem se tromjesečju tekuće kalendarske godine očekuje rasprava o usvajanju nacрта prijedloga zakona. U pravilu, svaki nacrt prijedlog zakona imat će svoj raspored aktivnosti i zadane rokove u s raspoloživim vremenom i resursima za provedbu utvrđenih aktivnosti. Plan rada treba biti usuglašen s koordinatorom procjene učinaka propisa.

Pripremljeni radni plan može biti predmet rasprave na jednom od prvih sastanaka radne skupine za izradu nacрта prijedloga odnosno na prvom sastanku užeg tima državnih službenika. Na prvom sastanku Plan rada će se razmotriti, odgovarajuće unijeti preinake, ako je potrebno i potom usvojiti. Na ovaj način, sve osobe koje su uključene u izradu nacрта prijedloga zakona i popratnog iskaza o procjeni učinaka propisa, upoznati su s obvezama i odgovornostima. Koordinator procjene učinaka propisa može biti formalno član radne skupine odnosno užeg tima državnih službenika.

Prijedlog imenovanja odgovornih osoba

Svrha imenovanja odgovornih osoba za svaku pojedinu aktivnost, proizlazi iz načela ograničenih resursa s kojima raspolaže stručni nositelj (ljudski resursi – primjerice: mali broj državnih službenika; raspoloživost uredskog prostora – primjerice: za sastanke radne skupine, za timski rad, za organizaciju sastanaka ili javnog izlaganja materije i dr.; ograničenost s proračunskim sredstvima – primjerice: za izradu analitičkih podloga od strane ponuđača na tržištu, angažman fizičkih osoba koji su stručnjaci u području koji je predmet izrade zakona, provedba statističkog istraživanja, nedostatak IT opreme i dr.; raspoloživost vremena i usklađenost s drugim redovitim poslovima nadležne organizacijske jedinice i sl.). Slijedom toga, bitno je utvrditi odgovorne osobe za sve planirane aktivnosti, imajući u vidu raspoloživost ograničenih resursa.

Odgovorne osobe u pravilu su državni službenici iz nadležnog tijela državne uprave, no to mogu biti i druge osobe, poput predstavnika poslovne zajednice, predstavnike sindikalnih udruženja, članove socijalnog partnerstva¹, organizacije civilnog društva, predstavnici akademske zajednice i druge fizičke i/ili pravne osobe koje mogu aktivno pridonijeti svojim znanjem, prijedlozima, komentarima i sugestijama. To ovisi o stavu stručnog nositelja i materiji koja se uređuje, a potrebno je usuglasiti takav pristup u trenutku rasprave o prihvaćanju Plana rada.

3.1.2. Utvrđivanje problema i ciljeva

Utvrđivanje problema i ciljeva započinje sljedećim aktivnostima:

- analizom postojećeg stanja koje se namjerava urediti zakonom, uključujući rezultate praćenja provedbe važećih propisa u području koje se namjerava normativno urediti.
- uvidom u rezultate Prethodne procjene i utvrđenih ishoda odnosno promjena koje se žele postići. Normativna aktivnost proizlazi iz svijesti o potrebi izmjene važećeg normativnog okvira, zbog uočene pravne praznine, zbog poteškoća u primjeni važećih propisa, usvajanja novih standarda, usklađivanja s obvezama članstva u Europskoj uniji i drugim međunarodnih obveza. Normativna aktivnost pokreće se zbog namjere Vlade Republike Hrvatske da provede svoje programe i reformske mjere. Ishodi koji se žele postići predstavlja intervenciju u sektorima u kojima su uočene nepravilnosti i nedostaci u sektoru, grani gospodarstva ili drugom području gdje je potrebna intervencija.
- ako je potrebno, provođenjem međuresornih konzultacija s drugim tijelima držane uprave, ali i s drugim zainteresiranim dionicima, ovisno o upravnom području koje se namjerava urediti. Konzultacije će omogućiti stručnom nositelju uvid u mišljenja i stavove međuresornih tijela i drugih, unutarnjih i vanjskih dionika, o problemu i ciljevima koji se nastoje postići. One se provode korištenjem aktivnih metoda kao što su službeni dopisi, e-mailovi, radni sastanci, okrugli stolovi, odnosno korištenjem pasivnih metoda kao što je objavljivanje materijala na internet stranicama stručnog nositelje.

Bit utvrđivanja problema leži u traženju uzroka problema. U najvećem broju slučajeva pravi uzrok problema nije očit na prvi pogled. Primjerice, potreba za normativno intervencijom nastaje u slučajevima Vlade kada gospodarska kretanja na tržištu nisu u stanju održati razinu kvalitete usluge, nisu u mogućnosti garantirati učinkovite tržišne mehanizme (primjerice: okvir za zdravu tržišnu utakmicu, poticanje ulaganja), odnosno kada nisu u mogućnosti zajamčiti kvalitetu i sigurnost određenog proizvoda i/ili usluge (primjerice: zaštita potrošača, uređivanje uvjeta pod kojima posluju kreditne institucije, pitanje reguliranih profesija, stavljanja proizvoda i/ili usluge na tržište i dr.). U svim tim slučajevima nužna je intervencija kako bi se korigirali tržišni nedostaci koji uzrokuju probleme.

Kako bi se utvrdio problem uputa je odgovoriti na nekoliko pitanja koja služe kao smjernice za opis problema:

¹ <http://socijalno-partnerstvo.hr/socijalno-partnerstvo-i-socijalni-dijalog/>

- Što je problem koji zahtjeva djelovanje?
- Koja je vrsta problema koji zahtjeva djelovanje?
- Koliki je obuhvat problema?
- Koji su osnovni uzroci nastanka problema?
- Koga zahvaća problem, na koji način i u kojoj mjeri?

Problem se može procijeniti u odnosu na veličinu, trošak, učinak, trend i sl. U ovoj ranoj fazi, podaci o obuhvatu problema mogu se naći u već izrađenim analitičkim podlogama, statističkim izvješćima, izvješćima o provedbi, statističkim podacima nacionalnih, ali i međunarodnih institucija. Članovi radne skupine i uži tim službenika mogu doći do podataka i informacija koji će pomoći u opisu nastalog problema u postupku ranih konzultacija, ali i savjetovanja s javnošću u postupku Prethodne procjene.

Obuhvat problema posljedično utječe na izbor ciljeva i mogućih rješenja. Svrha opisa problema je utvrditi polaznu točku prema utvrđivanju ishoda odnosno promjena koje se želi postići.

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

Ciljevi se mogu stupnjevati na nekoliko razina, pa tako možemo određivati strateške, programske i projektne ciljeve. Ciljevi mogu biti definirani i kao srednjoročni i dugoročni.

3.1.3. Razmatranje rješenja i alternativa zakonodavstvu

Rješenja predstavljaju mogući smjer djelovanje od utvrđenog problema do utvrđenog cilja. Polazna točka je načelo da se do svakog cilja može doći na više načina. Polazeći od Prethodne procjene pa do izrade iskaza o procjeni učinaka propisa, moguća rješenja mogu se mijenjati i nadopunjavati, ovisno o razini svijesti i dostupnim činjenicama koji mogu utjecati na iznalaženje rješenja. Uputno je da sva navedena rješenja imaju izvedive mjerljive mogućnosti i okvirnu procjenu o očekivanim koristima i troškovima.

Svijest o problemu izravno utječe na pronalaženje rješenja. Pristup stručnog nositelja prilikom izrade nacrtu prijedloga zakona, neizostavno određuje svijest o problemu koji se želi riješiti. Uz to, valja imati na umu programske ciljeve Vlade Republike Hrvatske i obveze koje proizlaze iz članstva Europske unije i drugih međunarodnih organizacija. Svijest o tome na koji način valja urediti sustav zdravstva, sustav socijalne skrbi, uređenja različitih prava, pristup poticanju rasta gospodarstva i sl.

Primjerice, svijest o razvoju turizma; pitanja skitnje i prosjačenja; legalizacija spolnih usluga i lakih droga; pitanje migracija i demografskih trendova; poticaja za populacijsku politiku i sl. neizostavno utječu na izbor rješenja. Tako da će se sankcionirati pružanje spolnih usluga, ako je svijest o tom problemu takva da će se to ponašanje tretirati prekršajem. U slučaju da je svijest o populacijskoj politici takva da se podržavaju više

jednokratne pomoći roditeljima od sustavnog poticanja fleksibilnosti radnog vremena za roditelje i ulaganju u vrtiće, onda će rješenja odgovarati takvom stavu.

U pravilu, stručni nositelj pristupa normativnim rješenjem i predlaže to normativno rješenje sukladno članku 11. Zakona odnosno članku 16. Zakona.

U metodologiji procjene učinaka propisa razmatraju se **normativna i nenormativna rješenja**.

Normativna rješenja uključuje predlaganje novog propisa odnosno izmjenu i/ili dopunu trenutno važećeg propisa. Drugim riječima, problem će se nastojati riješiti ili će razmjer problema biti manji intervencijom u zakonodavstvo. Moguća normativna rješenja su:

1. **novi propis,**
2. **izmjene i/ili dopune važećeg propisa,**
3. **stavljanje van snage propisa na zakonskoj odnosno podzakonskoj razini.**

Pod **alternativi zakonodavstvu** tj. **nenormativnim rješenjem** podrazumijeva se rješenje koje, u pravilu, ne zahtijeva intervenciju u zakonodavstvo. Problem se nastoji riješiti tako da se koriste drugi oblici intervencije kojima će se poboljšati primjena postojećeg zakonodavnog okvira.

Moguća nenormativna rješenja su:

1. **„ne činiti ništa“** – poboljšati provedbu važećih propisa bez promjene zakonodavnog okvira,
2. **tržište** – ekonomske silnice ponude i potražnje dovest će u ravnotežu tržište roba, usluga, rada i kapitala i na taj način odrediti ishode problema,
3. **upotreba informacija** – plasiranjem informacija poboljšati provedbu postojećeg zakonodavnog okvira tako da adresati propisa sami odluče da li će poduzeti određene radnje,
4. **trening i obrazovanje** – poboljšati provedbu postojećeg zakonodavstva s fokusom na provedbu treninga, edukacija i obrazovnih programa,
5. **samoregulacija** – naći načina da adresati propisa samostalno usuglase određena pravila ponašanja,
6. **koregulacija** – naći načina da se adresati propisa samostalno usuglase oko pravila ponašanja uz kontrolu državnih tijela u nekom dijelu odnosno kako se adresati dogovore,
7. **ekonomski instrumenti** – naći načina da se pojedina ponašanja motiviraju/sankcioniraju koristeći prvenstvenom novčanu nagradu/kaznu (uz mogućnost intervencije kroz normativno rješenje – primjerice: promjena poreznih stopa i neoporezivog odbitka ili promjena socijalnog transfera).

Pri utvrđivanju mogućih rješenja, dobro je imati na umu dosadašnje nacionalno i međunarodno iskustvo, mišljenja i stavove relevantnih dionika dobivenih tijekom provedbe savjetovanja i konzultacija.

Neki od dodatnih izvora informacija za utvrđivanje rješenja su:

- analiza dostupnih domaćih i međunarodnih istraživanja,

- raspoložive analitičke podloge i komparativne analize,
- raspoloživa istraživanja,
- raspoložive evaluacije provedenih javnih politika, uključujući izvještaje o provedbi,
- provedba savjetovanja i konzultacija,
- stručna mišljenja stručnjaka iz područja koji se namjerava urediti,
- radno iskustvo kolega državnih službenika,
- rezultati provedenih pilot projekata i ostalih inicijativa,
- vlastito kreativno razmišljanje i sagledavanje problema iz drugog kuta,
- istraživanje sadržaja na internetu o istoj ili sličnim temama.

Rješenje “ne činiti ništa ” daje fokus na postojeću provedbu zakonodavnog okvira. Postavlja se osnovno pitanje – da li se može postojećim zakonodavnim okvirom riješiti problem? Da li postojeći zakonodavni okvir odgovara nastalim okolnostima?

Primjerice, situacija na financijskim tržištima u pravilu odgovara na ekonomske trendove i potrese na globalnom financijskom tržištu. Da li je osnovano, odmah pristupiti izmjeni postojećeg nacionalnog zakonodavnog okvira vezano za regulaciju rada kreditnih institucija? Da li postojeći zakonodavni okvir može izdržati nastali pritisak na kreditne institucije?

Nadalje, u medijima se objavi vijest o stravičnoj prometnoj nesreći sa smrtnim posljedicama u središtu grada, a pritisak javnosti ide u smjeru mijenjanja zakonodavnog okvira za sigurnog prometa na cestama u dijelu koji se odnosi na visinu prekršaja za prekoračenje brzina. Da li je opravdana nova normativna inicijativa, ako službene statistike ukazuju na kontinuirani pad broja prometnih nesreća sa smrtnim ishodom?

Tržišni mehanizmi ponude i potražnje u pravilu funkcioniraju i reguliraju ponašanja fizičkih i/ili pravnih osoba u uređenim gospodarskim sektorima koji imaju fleksibilan zakonodavni okvir. Osnovni pristup razmatranju tržišnog mehanizma je taj da u postojećem zakonodavnom okviru, valja naći rješenje problema u silnicima tržišta. U tom smislu, na stručnom nositelju je pronaći način utvrđivanja ključnih pokazatelja temeljem kojih će se pratiti ishod koji nosi tržište. Dakle, fokus će biti na praćenju tržišta u tom gospodarskom sektoru i pratiti ishode.

Upotreba informacija slovi kao jedno od učinkovitih i, u osnovi, jeftinijih rješenja koja ne zahtijevaju promjenu zakonodavnog okvir. Ovdje je riječ o upotrebi informacije tako da poboljšava primjenu postojećeg zakonodavnog okvir. Ovisno o adresatima propisa odnosno ciljanoj skupini kojoj se informacija upućuje, učinkovito se može poboljšati provedba zakonodavstva. Riječ je o informiranju adresata propisa o mogućim štetnim odnosno korisnim ishodima određenog ponašanja.

Primjerice, provođenje informativnih kampanja kako bi se podigla svijest vozača o sigurnoj vožnji i važnosti nekonzumiranja alkoholnih pića prije vožnje. Kampanja je uključivala medijske spotove koji su prikazani u gledanim terminima nacionalne televizije, na oglasnim i internet stranicama dnevnih novina i sl. Na ovaj način, šira javnosti i sudionici u prometu, informirani su o načelima sigurne vožnje. Nadalje, najava medijima da će policija kontrolirati promet u danima vikenda, izravno utječe na svijest vozača o konzumiranju alkohola.

Informativna kampanja, primjerice "Reci NE drogi" uključivala je osnovne škole s ciljem informiranja učenika o rizicima konzumacije droga. Ovo je bila ciljana kampanja usmjerena na mlađu populaciju koja ima veću tendenciju eksperimentiranja s konzumacijom droga. Na ovaj način podignuta je svijest ove ciljane skupine o rizičnom ponašanju, što će utjecati na njihov budući izbor. To je prikladniji i jednostavniji način, od primjerice povećanja iznosa prekršaja za posjedovanje „lakah“ opojnih sredstava. Ponovno se valja podsjetiti na svijest o problemu i prikladnom rješavanju problema.

Upotreba informacija može pomoći potrošačima i tvrtkama u donošenju informiranijih odluka, a to može uključivati:

- preporuke o proizvodima i uslugama, primjerice od udruge potrošača,
- sustav ocjenjivanja za usluge smještaja, ugostiteljske usluge i industriju zabave, primjerice sustav TripAdvisor, Airbnb, sustav rangiranja turističkih apartmana i usluga turoperatora i dr.,
- sustav označavanja, kao što su podaci o nutritivnim vrijednostima prehrambenih proizvoda,
- informacije o prehrambenoj higijeni u trgovinama i restoranima i dr.

Trening i obrazovanje koriste se s ciljem osposobljavanja i usavršavanja adresata propisa i/ili ovlaštenih osoba koji provode propis. Ovdje je riječ o širem spektru djelovanja i riječ je najčešće o popratnom instrumentu za provedbu zakona. Primjerice, osposobljavanje kandidata za vozače se isključivo provodi kroz program obrazovanja autoškola. Kvaliteta tog programa u izravnoj vezi je s podizanjem svijesti o sigurnoj vožnji i primjeni pravila o prometu. Nadalje, programi osposobljavanja biciklista koje provode organizacije civilnog društva za maloljetne osobe koje sudjeluju u prometu upravljanjem bicikla, pridonose provedbi zakonodavnog okvira o sigurnosti prometa na cestama. Osim toga, provedba treninga za ovlaštene osobe, također pridonose poboljšanju provedbe zakonodavnog okvira. Primjerice, izobrazbe sudaca o novinama u zakonodavnom okviru koji se tiče pravosuđa (primjerice: novine u novom ovršnom zakonu, zakonu o kaznenom postupku i sl.) ili trening policajaca o upotrebi novih sredstava prisile ili uređaja za očitavanje brzine u cestovnom prometu. Osim toga, provedba treninga u području azila, omogućava ovlaštenim osobama bolju primjenu propisa o zaštiti ljudskih prava i načina kako se to načelo primjenjuje u praksi i dr.

Samoregulacija je nenormativno rješenje kada određena industrija ili profesionalna udruženja postavljaju vlastite norme ponašanja i zahtjeve u svom sektoru. Na taj način stvaraju se dobrovoljna pravila igre od strane onih čije se ponašanje regulira odnosno od strane sudionika na tom tržištu, primjerice:

- **Kodeks s širim interesima** podrazumijeva sporazumno dogovorena pravila u industrijskom sektoru između predstavnika sektora i države, odnosno potrošačkom organizacijom i s drugim zainteresiranim skupinama. Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu postoji kodeks za rješavanje tiskovnih pritužbi (Komisija za tiskovne pritužbe).
- **Unilateralni kodeks ponašanja** koji se usvaja od strane pojedinih tvrtki čime se postavlja oblik samokontrole na način da se uspostavljena pravila odnose na klijente. Na primjer, trgovci usvajaju svoja pravila o povratu oštećene robe i nude zamjenu ili povrat novca, a zakonski propisanom okviru.

- **Korisničke povelje** obuhvaćaju sve aspekte poslovanja pojedine tvrtke prema svojim klijentima. Mogu podrazumijevati određene razine djelovanja za djelatnosti vezane uz kupce, negativne sankcije za neispunjavanje standarda i izvještavanje javnosti o poduzetim mjerama.
- **Dobrovoljni sporazumi** su dogovori između poduzeća o promijeni vlastitog ponašanja. Primjerice, smanjenje razine soli u pakiranoj hrani, smanjenje emisija CO2 za automobile i dr.

Koregulacija se razlikuje od samoregulacije po tome što uključuje određeni stupanj uključivanja države. Ostvaruje se kroz postupak dogovora s nadležnim državnim tijelom na način da se kodeksom prakse ili drugim aktom usvoje temeljna prava i obveze u okviru zakonske norme. kroz propisanu normu. Primjerice, odvjatničke tarife mogu se naplatiti od strane odvjetnika, nakon što je nadležno ministarstvo dalo suglasnost na prijedlog tarife. Nadalje, pravila ponašanja i poslovanja za određene regulirane profesije, čije su komore izdale akte o pravilima pružanja usluge (primjerice: ovlaštene arhitekti, geodeti, liječnici, agenti za posredovanje prometom nekretnina i dr.).

Koregulacija pretpostavlja suradnju državnog i privatnog sektora. Primjerice, trgovački lanci mogu raditi zajedno s državnim tijelima ili predstavnicima lokalnih vlasti i/ili potrošačima, kao i zainteresiranim organizacijama na izradi pravila ili praksi ponašanja, u zakonodavnom okviru. U ovom slučaju pojedine djelatnosti dobrovoljno snose trošak uvođenja ovih pravila. Primjerice: primjena pravila ponašanja o nepoštenoj trgovačkoj praksi.

Ekonomski instrumenti mogu se koristiti s ciljem promjene određenog ponašanja na način da se prilagođavaju ekonomski poticaji za tvrtke i građane. Ovaj pristup pruža pojedincima mogućnost samostalnog donošenja odluka koje se temelje na vlastitim procjenama o tome da li se isplati djelovati na određeni način. Primjerice: porezi, subvencije, kvote i dozvole, socijalni transferi, porezne olakšice, trošarine na alkohol i cigarete i sl.

Na ponašanje je moguće utjecati ili ga je moguće promijeniti pomoću:

- poreza i/ili subvencija, kao što su primjerice, sredstva za istraživanje razvoj koja su izuzeta iz poslovnog poreza ili je porez za takve aktivnosti smanjen; uklanjanje poslovnih davanja za određena područja kako bi se poticao gospodarski rast (primjerice, poslovne zone“) ili poticanje razvoja novih tehnologija
- kvota i/ili dozvole, kao što je primjerice sustav razmjene za emitiranje štetnih plinova pojedinih industrija na razini Europske unije,
- Poticanja konkurentnosti poslovanja u pojedinim sektorima (primjerice, uklanjanje restriktivnih praksi u maloprodaji koje ograničavaju dostupnost određenih proizvoda kao što je prodaja nekih lijekova široke upotrebe u registriranim ljekarnama.

Za utvrđivanje mogućih nenormativnih rješenja mogu se koristiti sljedeća pitanja:

- Koja je priroda definiranog problema?
- Koje ciljeve nacrt prijedloga zakona nastoji postići?

- Da li su ciljevi jasno određeni?
- Koji poticaji postoje za one na čije se djelovanje utječe?
- Koliko je informacija vezano za određenu industriju (ili profesiju) potrebno kako bi se osiguralo učinkovito zakonodavstvo?
- Tko raspolaže s ovim informacijama (država ili privatni sektor)?
- Da je je područje pod regulacijom podložno brzim promjenama?
- Da li je izgledno da namjera za normativnim rješenjem može dovesti do zabrinutosti vezane uz djelovanje i pravedne odnose na tržištu?
- Da li su ciljevi jasno predstavljeni sektoru i adresatima propisa?
- Koje su povratne informacije dionika?
- Da li je preporučena alternativa zakonodavstvu usredotočena na postojeći problem?
- Do koje se mjere interesi onih koji na koje će ova odredba utjecati usklađeni s namjeravanim ishodima izvršne vlasti, odnosno državnog sektora?
- Ako jesu, da li su dovoljno usklađeni da samoregulacija ili koregulacija bude moguće rješenje?
- Koliko je fleksibilnosti dionika potrebno kako bi se postigao dogovor o nacrtu prijedloga zakona?
- Da li će učinci na pojedine adresate propisa ravnomjerni?
- Tko su dobitnici, a tko gubitnici prema nacrtu prijedloga zakona?
- Da li će nacrt prijedloga zakona stvoriti nove troškove?
- Da li će alternativne mjere imati pozitivan učinak?

3.1.4. Analiza izravnih učinaka

Za analizu izravnih učinaka, dobro je početi analizu odgovarajući na sljedeće pitanja, kako bi radna skupina ili uži tim službenika dobio uvid u širinu mogućih izravnih učinaka.

Analiza gospodarskih učinaka:

- Da li nacrt prijedloga zakona utječe na gospodarski rast i/ili zaposlenost?
- Kako doprinosi poboljšanju uvjeta za ulaganje i funkcioniranje tržišta?
- Ima li izravnih učinak na makroekonomsku stabilnost?
- Koji su učinci na slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i rada?
- Kakav je učinak na konkurentnost hrvatskih gospodarskih subjekata na zajedničkom tržištu EU i u regiji?
- Potiče li nacrt prijedloga zakona priljev investicija?
- Može li utjecati na oglašavanje proizvoda tako da ograničava ili zabranjuje oglašavanje?
- Može li negativno utjecati na otvaranje novih gospodarskih subjekata, obrta ili njihovim zatvaranjem?
- Olakšava li uvođenje i širenje novih proizvodnih metoda, tehnologija i proizvoda?
- Utječe li na prava intelektualnog vlasništva (patenti, žigovi, autorska prava, ostala prava intelektualnog vlasništva)?

- Potiče li ili ograničava istraživanja akademskog ili industrijskog tipa? Potiče li bolju produktivnost/učinkovitost korištenja resursa?

Analiza učinaka na zaštitu tržišnog natjecanja:

- Da li utječe na tržišno natjecanje između poduzetnika na tržištu pod nediskriminirajućim uvjetima?
- Da li postoje regulacijske barijere (npr. regulirane profesije) u sektoru odnosno na tržištu?
- Da li nacrt prijedloga zakona može dovesti do smanjivanja izbora za potrošače, viših tržišnih cijena, stvaranja novih prepreka za dobavljače i pružatelje usluga, poticanja nekonkurentnog tržišnog ponašanja, stvaranja monopolističkog tržišta?
- Da li postoje strukturalne, financijske, tehničke ili neke druge barijere u sektoru odnosno na tržištu koje se odnose na odredbe za robe i usluge?
- Da li postoji tijelo, primjerice tijelo lokalne samouprave kojem je povjerena pružanje javnih usluga i koje istovremeno obavlja neku gospodarsku aktivnost na tržištu?

Analiza socijalnih učinaka:

- Da li nacrt prijedloga zakona utječe na demografske trendove u pozitivnom ili negativnom smislu?
- Kakav učinak se očekuje na sustav socijalne skrbi?
- Rezultira li, izravno ili neizravno jednakošću ili nejednakošću korisnika socijalne skrbi?
- Hoće li korisnici socijalne skrbi biti bolje informirani o ishodima nacrta prijedloga zakona?
- Utječe li na posebne skupine pojedinaca (primjerice, najranjivije ili najrizičnije kada je riječ o siromaštvu, djecu, žene, starije i nemoćne, osobe s posebnim potrebama, nezaposlene, azilante), gospodarske subjekte ili ostale organizacije?
- Nameću li se dodatni administrativni zahtjevi pojedincima i povećava li njihov administrativni teret (npr. ishođenje javnih isprava, dodatno ispunjavanje obrazaca, dodatne potvrde drugih javnih institucija i organizacija, ograničavanje prava pojedinca i sl.?)
- Utječe li na obiteljski život, instituciju braka odnosno pravnu, gospodarsku ili socijalnu zaštitu obitelji?
- Utječe li na prava djeteta?
- Utječe li na zdravstvene čimbenike koji su povezani sa stilom živote, poput prehrane, tjelesne aktivnosti ili upotrebe duhanskih proizvoda, alkohola i narkotika?
- Postoje li posebno pogođene rizične skupine ljudi (zbog dobi, spola, invaliditeta, mobilnosti, regionalne ili socijalne skupine)?
- Postoje li učinci na ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu?

Analiza učinaka na rad i tržište rada:

- Olakšava li nacrt prijedloga zakona otvaranje novih radnih mjesta?
- Dovodi li, izravno ili neizravno, do gubitka radnih mjesta?

- Ima li posebne negativne posljedice za pojedina zanimanja, skupine radnika ili samozaposlene?
- Ima li poseban učinak na pojedine dobne skupine radnika odnosno stanovništva?
- Utječe li na ponudu poslova?
- Ima li učinak na funkcioniranje tržišta rada?
- Ima li učinak na usklađivanje privatnog, obiteljskog i poslovnog života?
- Ima li učinak na kvalitetu radnog mjesta?
- Utječe li na pristup radnika ili nezaposlenih programima usavršavanja, prekvalifikacije, dodatne edukacije?
- Ima li učinak na zdravlje i sigurnost radnika?
- Utječe li izravno ili neizravno, na postojeća prava i obveze radnika?
- Utječe li izravno ili neizravno, na postojeća prava i obveze poslodavaca?
- Utječe li na autonomiju socijalnih partnera u područjima za koja su kompetentna?
- Utječe li, primjerice, na kolektivno pregovaranje na bilo kojoj razini ili na pravo kolektivnog djelovanja?

Analiza učinaka na zaštitu okoliša

- Da li ima učinak na ispuštanje stakleničkih plinova (npr. ugljičnog dioksida, metana, itd.) u atmosferu?
- Da li ima učinak na ispuštanje kiselih, fotokemijskih ili štetnih onečišćivača zraka koji mogu utjecati na ljudsko zdravlje, oštetiti usjeve ili zgrade ili dovesti do onečišćenja okoliša (tla, rijeka i dr.)?
- Da li ima učinak na energetske resurse za potrebe gospodarstva? Da li ima učinak na kombinaciju goriva (ugljena, plina, nuklearne energije, obnovljivih izvora) koji se koriste u proizvodnji energije?
- Hoće li povećati ili smanjiti potražnju za prijevozom (putničkim ili teretnim)?
- Hoće li povećati ili smanjiti potražnju za energijom i gorivom?
- Smanjuje li se broj bioloških vrsta/primjeraka u određenom području (npr. smanjivanjem bioraznolikosti) ili povećava broj vrsta (npr. promicanjem njihovog očuvanja)?
- Utječe li na zaštićene ili ugrožene vrste, njihova staništa ili ekološki ugrožena područja?
- Da li se na bilo koji drugi način utječe na migracijske putove, ekološke koridore ili zaštićene ekološke zone?
- Da li se utječe na kvalitetu pitke vode i podzemnih voda?
- Da li se povećava ili smanjuje kvalitetu vode u priobalnim i morskim područjima (zbog ispuštanja kanalizacije, hranjivih tvari, ulja, teških metala i ostalih zagađivača)?
- Ima li opcija učinak na upotrebu obnovljivih izvora energije (vjetar, voda, sunce, more), obnovljivih resursa hrane (npr. riba) i njihovu uporabu brže nego se resursi mogu samostalno obnoviti?
- Hoće li tvrtke više ili manje zagađivati atmosferu zbog promjena u načinu poslovanja?
- Da li utječe na proizvodnju otpada (krutog, gradskog, poljoprivrednog, rudarskog, radioaktivnog ili toksičnog otpada)?
- Utječe li na rizik neovlaštenog ili nenamjernog ispuštanja ekološki štetnih ili genetski modificiranih organizama?

- Ima li učinak na okoliš ili na mjere zaštite okoliša u susjednim zemljama i zemljama članicama EU (na primjer, nove inicijative u obalnom području ili planovi za izgradnju brana na rijekama koje protječu kroz druge zemlje)?

Analiza učinaka na zaštitu ljudskih prava:

- Utječe li na značajno na građane drugih nacionalnosti ili na strane sezonske radnike?
- Utječe li na nediskriminaciju, jednaki tretman i jednake prilike za sve?
- Ima li različit učinak na žene i muškarce?
- Promiče li se ravnopravnost između žena i muškaraca?
- Podrazumijeva li različit tretman skupina ili pojedinaca na osnovi spola, rasnog ili nacionalnog podrijetla, vjerskog opredjeljenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije?
- Može li dovesti do neizravne diskriminacije?
- Utječe li na prava djeteta?
- Utječe li na privatnost pojedinaca (uključujući njihovo mjesto stanovanja i njihovu komunikaciju)?
- Utječe li na pravo izbora i slobode pojedinaca?
- Uključuje li obradu osobnih podataka ili tiče li se prava pojedinca na pristup osobnim podacima?
- Da li se ograničava ili potiče uključenost dionika u proces donošenja odluka kao što je predviđeno posebnim nacionalnim i europskim zakonodavstvom (npr. Zakon o procjeni učinaka propisa, Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa)?
- Odnosi li se prema svim sudionicima i dionicima jednako, uz dužno poštovanje prema različitostima?
- Utječe li mjera na kulturološku i jezičnu raznolikost?
- Hoće li utjecati na prava pojedinaca i njihov odnos s javnom upravom?
- Utječe li na pristup pojedinca pravnim institucijama?
- Utječe li na medije, pluralizam medija i slobodu govora?
- Uključuje li na etička pitanja (kloniranje, uporaba ljudskog tijela ili dijelova tijela za financijsku dobit, genetička istraživanja, uporaba genetičkih informacija)?
- Hoće li utjecati na pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pošteno suđenje i pravo na obranu?
- Hoće li utjecati na prava žrtvi i svjedoka?
- Utječe li na kapacitet redarstvenih snaga?
- Utječe li na javne institucije i administraciju, primjerice, u smislu njihovih nadležnosti?
- Može li povećati broj kriminalnih djela?

3.1.5. Provedba savjetovanja s javnošću i međuresorne konzultacije

Dva posebna cilja procjene učinaka propisa izravno se tiču izrade plana savjetovanja s javnošću (dalje u tekstu: plan savjetovanja) i međuresornih konzultacija, a riječ je o osiguranju otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog postupka uključivanjem javnosti i zainteresirane javnosti u izradu propisa te poticanja suradnje i međuresorne koordinacije središnjih tijela državne uprave u izradi zakona (članak 3. Zakona). U osnovi, plan savjetovanja sastoji se od postupovnih radnji vezanih za savjetovanje, s ciljem pravodobnog uključivanja zainteresirane javnosti i osiguranja poštivanja procedure izrade zakona (imajući u vidu da je izvješće o provedenom savjetovanju s zainteresiranom javnošću, prilog prijedlogu zakona sukladno članku 174. stavku 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, broj 81/13, 113/16, 69/17)).

Plan savjetovanja isključivo je vezan za izradu predmetnog nacrtu prijedloga zakona i iskaza o procjeni učinaka propisa, a veže se za radnje koje stručni nositelj poduzima za provedbu članka 13. Zakona. Stoga Plan savjetovanja sadrži pripreme radnje za provedbu savjetovanja sukladno članku 13. stavku 5. Zakona:

1. internetsko savjetovanje u trajanju od 30 dana putem središnjeg državnog portala za savjetovanje (e-Savjetovanja²),
2. javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja,
3. međuresorne konzultacije o iskazu o procjeni učinaka propisa, radnji njegova usuglašavanja.

Upute za pripremu Plana savjetovanja:

1. Počevši od roka za upućivanje nacrtu prijedloga zakona u proceduru donošenja Vlade Republike Hrvatske, treba ostaviti okvirno mjesec dana za radnje sukladno poslovničkoj proceduri Vlade Republike Hrvatske i početi planirati od tog dana unatrag vrijeme za savjetovanje i konzultacije.
2. Treba imati na umu da savjetovanje traje 30 dana (kalendarskih dana), stoga je potrebno unaprijed rezervirati to vrijeme za provedbu ovog koraka.
3. Za pripremu savjetovanja (primjerice: vrijeme za odobrenje teksta nacrtu prijedloga zakona i iskaza o procjeni učinak propisa od strane čelnika tijela, vrijeme za administrativno otvaranje savjetovanja, vrijeme za pisanje izvješća o provedbi savjetovanja) potrebno je ukupno odvojiti još 10 dana (odnosno po slobodnoj procjeni stručnog nositelja uzimajući okolnosti u kojima se izrađuje nacrt prijedloga zakona i iskaz o procjeni učinaka propisa), a sve to imajući na vidu članak 18. Uredbe.
4. U pripremu javnog izlaganja materije koja se uređuje zakonom može se uključiti nadležna organizacijska jedinica za odnose s javnošću. Javno izlaganje potrebno je planirati u okviru provođenja internetskog savjetovanja. Model javnog savjetovanja treba prilagoditi ciljanim adresatima zakona (primjerice, ako je riječ o poljoprivrednicima, treba imati na umu organizaciju javnih izlaganja u dijelovima zemlje gdje je poljoprivreda glavna grana gospodarstva; ako je riječ o prijevozu opasnih

² <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>

tvori, treba organizirati okrugli stol ili prezentaciju u suradnji s udruženjima koji okupljaju prijevoznike opasnih tvari i sl.).

5. Potrebno je utvrditi sva nadležna tijela, uključujući Ured za zakonodavstvo, kojima će se službeno uputiti iskaz o procjeni učinaka propisa na mišljenje, s ciljem međuresornog usuglašavanja, istovremeno s provođenjem savjetovanja.

Stručni nositelj obvezno dostavlja iskaz o procjeni učinaka propisa sljedećim nadležnim tijelima:

- a. ministarstvu nadležnom za gospodarstvo vezano za procjenu gospodarskih učinaka,
- b. ministarstvu nadležnom za socijalnu skrb vezano za procjenu socijalnih učinaka,
- c. ministarstvu nadležnom za zaštitu okoliša vezano za procjenu učinaka na zaštitu okoliša,
- d. ministarstvu nadležnom za rad vezano za procjenu učinaka na rad i tržište rada,
- e. Uredu za zakonodavstvo vezano za mišljenje na iskaz o procjeni učinaka propisa,
- f. Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja vezano za procjenu učinaka na tržišno natjecanje,
- g. Tijelu nadležnom za zaštitu ljudskih prava, ovisno o sadržaju nacrta prijedloga zakona i iskaza o procjeni učinaka propisa, vezano za procjenu učinaka na zaštitu ljudskih prava (primjerice: ako je riječ o ravnopravnosti spolova, iskaz o procjeni učinaka propisa upućuje se Uredu za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske; ako je riječ o pravu na pristup pravosuđu, upućuje se ministarstvu nadležnom za pravosuđe i dr.).

Stručni nositelj obvezno dostavlja iskaz o procjeni učinaka propisa i drugim nadležnim tijelima, ako je potrebno, sukladno materiji koja se zakonom uređuje (primjerice, ako je riječ o potpori za razvoj znanosti ili o potpori za poticanje istraživanja i razvoja, upućuje se ministarstvu za znanost i sl.).

6. U slučaju da se konzultacije ne provode, treba imati na umu da Ured za zakonodavstvo može, ako je potrebno, provesti konzultacije o iskazu o procjeni učinaka propisa sa stručnim nositeljem i nadležnim tijelima (članak 13. stavak 8. Zakona).

3.1.6. Osiguranje kvalitete

Iskaz o procjeni učinaka propisa dostavlja se Hrvatskome saboru, uz prijedlog zakona koji Vlada Republike Hrvatske predlaže na donošenje, sukladno članku 14. Zakona.

Nakon provedenog savjetovanja na nacrt prijedloga zakona i iskaza o procjeni učinaka propisa te provedbe međuresornih konzultacija o iskazu o procjeni učinaka propisa, koordinator procjene učinaka propisa može kontrolnu listu za iskaz o procjeni učinaka propisa.

Na ovaj način praktično se osigurava provedba članka 21. stavka 2. podstavka 8. Uredbe, vezano za usmjeravanje i nadziranje izrade iskaza o procjeni učinaka propisa te davanje stručnih savjeta službenicima stručnog nositelja i članovima radne skupine, ako je ona osnovana, u vezi s njegovom izradom.

Kontrolna lista sadrži sažete informacije o elementima iskaza o procjeni učinaka propisa i osigurava kontrolu kvalitete sadržaja tog akta procjene učinaka propisa. Upućuje se da se kontrolna lista izrađuje neposredno nakon završetka rada na iskazu procjene učinaka propisa, a prije upućivanja iskaza o procjeni učinaka propisa na usuglašavanje, sukladno članku 13. stavka 6. Zakona.

Kada koordinator procjene učinaka propisa utvrdi da iskaz o procjeni učinaka propisa nije

Kontrolna lista je interni akt stručnog nositelja, koji služi za kontrolu kvalitete rada na iskazu procjene učinaka propisa i nije akt koji je dostupan javnosti.

Kontrolna lista za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa

Kontrolna lista za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa			
Stručni nositelj			
Naziv iskaza:			
Datum:			
Ustrojstvena jedinica, kontakt telefon i elektronička pošta osobe zadužene za izradu Obrasca iskaza o procjeni učinaka propisa			
Datum:			
Br.	Elementi provjere	DA	NE
Postupovne radnje			
1.	Prethodna procjena za nacrt prijedloga zakona		
2.	Nacrt prijedloga zakona u Planu zakonodavnih aktivnosti		
3.	Nacrt prijedloga zakona izvan Plana zakonodavnih aktivnosti		
Opće informacije			
4.	Naziv iskaza je naveden i jasno je na koji se nacrt prijedloga zakona odnosi		
5.	Naveden je program rada Vlade, akt planiranja ili reformska mjera		
6.	Navedena je pravna stečevina EU, ako postoji obveza sukladno Planu usklađivanja Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije		
Analiza ishoda nacrta prijedloga zakona			
7.	Problem je jasno i sažeto objašnjen		
8.	Ishodi (ciljevi) su jasno i sažeto objašnjeni		
9.	Osoba koja nije stručnjak može razumjeti objašnjenja		
10.	Tekst označen <i>italicom</i> iz Obrasca je obrisano		
11.	Utvrđeni su troškovi za izravne učinke		
12.	Utvrđene su koristi za izravne učinke		
13.	Navedeni su dokazi, činjenice, analize koji podržavaju utvrđene troškove i koristi		
14.	Navedeni dokazi, činjenice, analize su jasno postavljeni		
15.	Argumenti u korist nacrta prijedloga zakona su održivi i potkrijepljeni činjenicama		

16.	Da li su utvrđeni adresati i koje su posljedice primjene nacrtu prijedloga zakona na njih		
17.	Ako u Prethodnoj procjeni nije utvrđena potreba za daljnjom analizom izravnih učinaka da li je unesen tekst: „ <i>Provedbom prethodne procjene nisu utvrđeni značajni učinci koji bi zahtijevali daljnju analizu u postupku procjene učinaka propisa.</i> “		
Provedba MSP testa i SCM metodologije			
18.	Ako je u Prethodnoj procjeni utvrđena potreba za provedbom MSP testa, da li je MSP test proveden?		
19.	Ako je u Prethodnoj procjeni utvrđena potreba za provedbom SCM metodologije, da li je SCM metodologija provedena?		
Optimalno rješenje			
20.	Utvrđeno je optimalno rješenje		
21.	Navedeni su argumenti u koristi optimalnog rješenja		
22.	Navedeni su koristi odabranog rješenja		
23.	Navedeni su troškovi odabranog rješenja		
Vremenski okvir i vrednovanje			
24.	Vremenski okvir za postizanje ciljeva je postavljen		
25.	Utvrđeni su načini praćenja provedbe – nadzor provedbe, izvještaji, broj predmeta i sl.		
26.	Provedba zakona – predviđena je izobrazba za postupanje po zakonu		
27.	Provedba zakona – predviđena su informativne kampanje ili drugi način obavještavanja adresata o zakonskim uvjetima		
28.	Vrednovanje – uključena je referenca o provedbi vrednovanja nakon nekog vremena		
Ostalo			
29.	Tekst je pisan jednostavnim rječnikom i razumijem sve napisano		
30.	Tekst je uređen na pregledan način i praktičan za razumijevanje prosječnom čitatelju		
31.	Iskaz je spreman za potpis čelnika tijela		
32.	Prilozi navedeni u tekstu su priloženi i izvor podataka je jasno naznačen u tekstu		
33.	U slučaju odgovora „NE“ na bilo koji od naprijed navedenih kontrolnih pitanja, Iskaz se vraća na doradu navedenoj kontakt osobi, odnosno nadležnoj organizacijskoj jedinici		

3.2. Analitički alati za procjenu učinaka propisa

Ovaj prilog predstavlja tehničku uputu o pojedinim analitičkim alatima koji se mogu koristiti prilikom izrada analitičkih podloga. Ovdje je naglasak na tehnički aspekt vrednovanja koristi, troškova i rizika koji mogu nastati primjenom mogućih rješenja koji se analiziraju u procjeni učinaka propisa.

Zakonodavstvo izravno ili neizravno donosi učinke, a svrha provođenja procjene učinaka propisa je objektivno pripremiti nacrt prijedloga zakona za usvajanje s pogledom na očekivane pozitivne i negativne učinke primjene zakona.

Kako bi se u potpunosti iskoristio potencijal procjene učinaka propisa, analiza treba biti provedena na sistematičan i nepristran način. Neočekivani rezultati primjene zakona, veći troškovi provedbe zakona mogu se izbjeći objektivnim pristupom analizi i sagledavanju svih aspekata provedbe zakona, počevši od utvrđenih izravnih učinaka, adresata propisa i provedbe od strane nadležnog tijela državne uprave.

3.2.1. Proporcionalnost analize i upotreba jezika

Koliko detaljno treba ići u analizi izravno ovisi o značaju nacrta prijedloga zakona. Što je nacrt prijedloga zakona obuhvatniji i sektorski uređuje područje koje se namjerava urediti, to je potrebno dati više vremena za analizu.

Polazeći od stvarne situacije da stručni nositelj ima na raspolaganju ograničene resurse i vrijeme, izrada Obrasca prethodne procjene može poslužiti kao početna referentna točka o dubini analize koja je potrebna za kvalitetnu izradu ovoga obrasca. Prethodna procjena dobar je indikator o potrebi za resursima. Prethodnom procjenom utvrdit će se izravni učinci nacrta prijedloga zakona i potreba za daljnjom provedbom procjene učinaka propisa i analizom izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona.

Treba imati na umu da analizu treba prilagoditi općoj javnosti. Upotreba pojmova, riječi i konstrukcija rečenica treba biti jednostavna i razumljiva za prosječnog čitatelja. Procjena učinaka propisa nije znanstveni ili stručni rad za stručnu javnost.

Procjena učinaka propisa je podloga za odlučivanje o pitanjima opredjeljenja smjera politike. Zbog toga treba biti jasna, kratka i razumljiva s dovoljno argumenata o potrebi donošenja optimalnog rješenja, a sa svijesti o posljedicama i resursima koji će se koristiti kako bi se odluka provela.

3.2.2. Utvrđivanje obuhvata nacrta prijedloga zakona

Utvrđivanje obuhvata nacrta prijedloga zakona praktični je korak prema utvrđivanju adresata propisa. Treba krenuti od taksativne liste adresata iz članka 9. stavka 3. Zakona. Lista izravnih učinaka iz članka 9. stavka 2. Zakona taksativno daje izravne učinke na koje se treba osvrnuti prilikom razmišljanja o očekivanim posljedicama koje će nacrt prijedloga zakona proizvesti po stupanju na snagu zakona. Nacrt prijedloga zakona može proizvoditi izravne učinke na nekoliko adresata istovremeno, imajući u vidu listu izravnih učinaka.

Treba imati na umu da svaki nacrt prijedloga zakona nosi svoje pobjednike i gubitnike u smislu adresata propisa. Rijetke su situacije koje nose dobrobiti za sve adresate propisa. Tada je riječ o kompromisnim rješenjima koja nose svoje troškove, a koje valja opravdati. Iskustvo pokazuje da postoji širok spektar onih koji se trebaju prilagoditi novim/promijenjenim uvjetima zakonodavstva - fizičke osobe, poslovni subjekti, civilni sektor odnosno drugi pojedinci i skupine.

Promjene u zakonodavstvu često zahtijevaju planiranje sredstava i dodatna sredstava u proračunu nadležnih državnih tijela za provedbu zakona, što također utječe na analizu izravnih učinaka i opravdanost rješenja koje se uzima kao optimalno rješenje.

3.2.3. Koristi, troškovi i rizici i njihovo vrednovanje

Koristi, troškovi i rizici vezani su dugoročno za odabir smjera politike i svijesti o načinu rješavanja utvrđenog problema odnosno utvrđenih potreba.

Primjerice, prilikom izgradnje zgrade za nova školu, trošak same gradnje je fiksni trošak, koji mora biti predviđen i opravdan te potkrijepljen studijom isplativosti. Troškovi nastali uslijed zapošljavanja potrebnih ljudskih resursa da bi se ostvario program školovanja i podigla razina znanja učenika koji pohađaju tu školu, predstavljaju varijabilne troškove poslovanja, koje je također potrebno planirati, pratiti i racionalizirati na dugi rok. Dugoročno, izravna korist izgradnje škole je stjecanje znanja i vještina, koje će učenici dalje koristiti u životu i na taj način doprinositi rastu inovacija, stvaranju nove vrijednosti i podizanju razine blagostanja u društvu.

Koristi

Utvrđene očekivane pozitivne promjene i posljedice primjene zakona označavaju se kao koristi. Koristi doprinose sveukupnoj situaciji u sektoru koji se namjerava urediti propisom, a posredno u društvu – za opći interes, privatni sektor, dionike, javnu upravu, građane i socijalne skupine, organizacije civilnog društva i dr.

Koristi se mogu shvatiti kao poboljšanje situacije u nekom sektoru, primjerice u sustavu zdravstva, pristupu zdravstvene zaštite, pravu na pristup besplatnoj pravnoj pomoći, mogućnost jednostavnijeg ostvarivanja neke javne usluge ili dobivanja javne isprave, ali i kao poboljšanje stanja svijesti razini zdravstvenog, materijalnog, dohodovnog, obrazovnog stanja, stanja u okolišu i dr. Koristi za poslovnu zajednicu, malo gospodarstvo mogu se sagledati kao širenje tržišta, njihovog udjela na tržištu ili u pojedinom gospodarskom sektoru, u smanjenju administrativnih prepreka, pojednostavljenju upravnih postupaka i procedura, smanjivanju poreznog opterećenja, smanjivanju parafiskalnih nameta. S druge strane, takve koristi mogu stvarati troškove na drugom aspektu adresata, primjerice smanjivanju prihoda državnog proračuna jer se ukidaju pojedine naknade ili se smanjuje prihodi od poreza zbog novonastalih poreznih olakšica.

Navedeno je nekoliko koristi za društvo u cjelini:

- povećanje kvalitete usluga javnog zdravstva,
- učinkovitiju administraciju i bolji pristup javnim uslugama,
- bolji pristup socijalnim službama i obrazovanju,
- smanjivanje stopa kriminaliteta i povećanjem opće sigurnosti,
- povećanjem kulturnih događaja,
- poboljšanjima mogućnosti za jednak tretman i jednake mogućnosti za sve, povećanjem socijalne uključenosti,
- racionalniji pristup energiji i uporabi zemljišta,
- racionalnije gospodarenje otpadom,
- povećanje mogućnosti za upotrebu obnovljivih izvora energije i sl.

Troškovi

Utvrđene očekivane negativne promjene i posljedice primjene zakona označavaju se kao troškovi. U osnovi, troškovi označavaju pogoršanje situacija za građane, poslovnu zajednicu, organizacije civilnog društva ili za društvo u cjelini. Primjerice, za građane i gospodarstvo povećanje stope poreza na dodanu vrijednost utječe ne povećanje troškova usluge, tj. smanjivanje raspoloživog novca za neke druge potrebe. Novi uvjeti iz zakona za pojedine građane može značiti gubitak prava na socijalni transfer, primjerice naknade za roditelje vezano za skrb djeteta kada se promjene uvjeti za ostvarivanja tog prava. Povećanje osnovice za izračun minimalne plaće, podiže raspoloživi dohodak radnika i dr. Za poslovne subjekte pogoršanje situacije može voditi prema novim administrativnim uvjetima kroz dodatno izvještavanje o poslovanju, ili povećanjem broja godina u kojima mogu zadržati dobit od poslovanja, daje mogućnost za daljnje investicije i povećanja broja radnih mjesta. Ukidanje kamata na štednju, idejno potiče štednju u neki financijski instrument i dr. Troškovi se mogu pojaviti u obliku gubitka ili u obliku neostvarenih koristi tzv. oportunitetnog troška (onaj iznos neostvarene koristi koji je poduzetnike izgubio zato što nije investirao kapital).

Troškovi se mogu grupirati prema različitim kriterijima, ali najraširenija je podjela a aspekta mogućnosti raspoređivanja na nosioce troškova (direktni i indirektni troškovi) i s aspekta njihovog odnosa prema stupnju iskorištenja kapaciteta (fiksni i varijabilni troškovi)

Izravni (pojedinačni) troškovi su oni koji se mogu neposredno obuhvatiti ne samo po mjestu nastanka troška, već i po nosiocima troškova. Direktni troškovi utječu na pojedince ili institucije i jasno mogu biti povezani s nacrtom prijedloga zakona.

Indirektni (opći, zajednički) troškovi nisu izravno povezani s nacrtom prijedloga zakona. Oni se ne mogu evidentirati neposredno po mjestu i nosiocima troška. Mogu nastati kao rezultat različitih predloženih kriterija, procedura i metoda. Indirektni troškovi utječu na pojedince ili poslovne subjekte na različit način i najčešće izvori troškova ne mogu direktno biti povezani sa željenim ishodom. Indirektni učinci mogu se pojaviti uslijed promjena u socijalnom, gospodarskom ili okolišnom okruženju.

Sukladno definiciji iz članka 9. stavka 1. Zakona u postupku procjene učinaka propisa značajni izravni učinci analiziraju se prema vrstama učinaka i obuhvaćenim adresatima nacrtu prijedloga zakona.

Rizici

U osnovi, rizik označava vjerojatnost, mogućnost nastanka situacije gubitka i/ili izloženosti opasnosti. U takvom određenju rizik predstavlja negativni učinak. Prihvatanjem rizika i neizvjesnosti ishoda dolazi se i do pozitivnog ishoda. Primjerice, smisao poduzetnika je u svjesnom preuzimanju rizika i potencijalnog gubitka, da bi se u konačnici realizirao poduzetnički pothvat koji donosi pozitivan ishod, prihod i povećanje blagostanja.

Rizik je učinak neizvjesnosti na utvrđene ciljeve. To može biti događaj s mogućnošću učinaka na ispunjenje ciljeva. U tom kontekstu rizike je potrebno promatrati u procjeni učinaka propisa. Neki rizici mogu se predvidjeti i u tim slučajevima moguće planirati određene postupke unaprijed, kako bi se oni ublažili ili kako bi se otklonili.

Vrednovanje

Koliko god je to moguće, koristi i troškovi i rizici izražavaju se brojčano (novčano), to jest kvantitativno. To omogućava konkretnu usporedbu mogućih rješenja. Kada je to moguće, potrebno je iskazati brojčane pokazatelje troškova i koristi primjerice, na gospodarstvo odnosno gospodarski sektor na temelju godišnjih prosjeka/pokazatelja i mjerljivih pokazatelja uz obavezno navođenje izvora podataka. Jednokratni troškovi i koristi, dakle oni koji se pojavljuju samo jednom, prikazuju se posebno uz navode izvora podataka.

Ako koristi i troškovi ne mogu biti izraženi novčano, tada se očekivani učinci mogućih opcija izražavaju opisno, to jest kvalitativno. Tako opisani učinci još uvijek se mogu uspoređivati, no to je teže učiniti jer se temelje više na subjektivnoj prosudbi.

Jedan od načina postupanja s koristima i troškovima koji se ne mogu odrediti brojčano, je ocjenjivanje rješenja na temelju važnosti na ljestvici od 1 do 10. Dodjeljivanjem ocjena od 1 do 10 otvara se mogućnost usporedbe rješenja i izbora optimalnog rješenja. Kriterij postavljanja rješenja na ljestvici i izbor optimalnog rješenja, temelji se što je moguće više, na objektivnim kriterijima i na temelju analitičkih podloga. Kriterij koji se uzme za rangiranje rješenja treba jasno i objektivno obrazložiti.

PRIMJER: Izražavanje netržišnih dobara novcem u sektoru okoliša i zdravlja

U slučajevima kad javna politika utječe na područje čija se tržišna vrijednost ne može utvrditi, moguće je izraziti učinak novcem kako bi se olakšala usporedba s drugim opcijama. Primjerice, ako predložena politika podrazumijeva zaštitu područja iznimne prirodne ljepote, to je izravna korist, ali je teško izravno utvrditi njenu vrijednost.

U tom slučaju razmatraju se društvene preferencije i to na temelju dokazanih preferencija. Primjerice, cijena koju su građani bili spremni platiti za određeni proizvod. Tako usporedba cijena sličnih kuća u sličnim područjima, s jedinom razlikom u činjenici da jedna od njih ima pogled na more, a druga ne. Razlika u cijeni tih kuća čini cijenu pogleda na more ako u obzir uzimamo spremnost ljudi da za to plate.

Razmatranje dokazanih preferencija nije uvijek moguća zbog nedostatka informacija ili poteškoća u izdvajanju učinka koji je u fokusu interesa. U tim slučajevima, vrijednost predložene intervencije može se izraziti iskazanom preferencijom. To znači da valja izravno upitati ljude koliko smatraju da određen proizvod vrijedi te zatim izračunati prosjek izjavljenih vrijednosti kako bi se dobila prosječna društvena vrijednost.

Metoda izjavljene preferencije često se koristi u vrednovanju ekoloških i zdravstvenih koristi i troškova. U slučaju gore navedenog primjera javne politike koja štiti područje prirodne ljepote, može se pitati ljude da li su zainteresirani za posjet tom području i koliko bi bili voljni platiti posjet nacionalnom parku. Na taj način može se dobiti izjavljena preferencija.

U sektoru zdravlja teže je odrediti vrijednost. Neke države koriste zdravstvene vrijednosti izražene u novcu i utvrđene na temelju vrijednosti koju ljudi pridaju životu. U Ujedinjenom Kraljevstvu ta vrijednost dobila se na način da su ljudi upitani koliko bi bili voljni platiti za smanjenje vjerojatnosti smrtnih slučajeva u cestovnom i željezničkom prometu. Iz toga se može dobiti vrijednost života, koja se zatim može koristiti pri procjeni intervencija na područje zdravlja.

Alternativa bi bila proučiti koliko se novca izdvaja za životno osiguranje. Međutim, to bi moglo biti kontroverzno, a i vrlo je teško vjerovati da bi sve zemlje imale istu vrijednost za ljudski život. Drugi način je fokus usmjeriti na broj spašenih života ili zdravstvene koristi koje su nastale kao posljedica političke intervencije i usporediti ih. To bi omogućilo usporedbu različitih opcija koja doduše ne bi bila jednostavna u slučaju postojanja dodatnih troškova i koristi koji se mogu izraziti novcem, ili kvalitativnih troškova i koristi.

U ovom procesu važno je imati na umu transparentnost. Jasno obrazloženje pretpostavki omogućit će pojedincima uvid u razloge zbog kojeg se predlaže moguća opcija. Ovo je posebno važno u procesu stavljanja procjene učinaka propisa u javnu raspravu kada takve informacije mogu pomoći odazivu građana i sakupljanju informacija. Takve će informacije pomoći zainteresiranoj javnosti, dionicima u postupku savjetovanja da shvate očekivane učinke.

U nekim slučajevima koristi rješenja znat će se unaprijed. Tada se rješenja uspoređuju prema kriteriju provedbe, tj. implementacije. Budući da su koristi unaprijed poznate za sva rješenja, za usporedbu rješenja može se koristiti analiza najmanjeg troška. Analizom se traži najekonomičniji način postizanja utvrđenih ciljeva uz dodatni osvrt na potencijalne rizike.

U procjeni troškova, koristi i rizika vezanih uz nacrt prijedloga zakona postoji velika uloga pretpostavki. Nije moguće s potpunom sigurnošću tvrditi da će se nešto dogoditi, stoga se dio analize oslanja na pretpostavke. Temelj za dobru pretpostavku je dosadašnje iskustvo i dostupne informacije te analize, kao i statistički trendovi. Ako to nije moguće, teorijsko znanstveno ili stručno opravdanje za dane pretpostavke može pomoći.

Očekivani učinci na pojedino gospodarsko područje procjenjuju se kroz učinke na sektor. Izbor sektora za procjenu učinaka propisa proizlazi iz samog područja propisa za koji se postupak procjene učinaka propisa provodi. Izbor sektora može se najbolje napraviti na temelju Nacionalne klasifikacije djelatnosti (NKD). Sektori su definirani na temelju djelatnosti, koje predstavljaju sektore. Svaki sektor ima podsektorske razine unutar glavnog sektora. Nacionalnu klasifikaciju djelatnosti donosi Vlada Republike Hrvatske, a objavljuje se u Narodnim novinama. Trenutno važeća NKD dostupna je ovdje:

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_06_58_1870.html

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_07_72_2278.html

3.2.4. Odlučivanje o koristima, troškovima i rizicima

Svako navedeno rješenje vodi određenim posljedicama. Primjerice, određivanje minimalne cijene proizvoda koja je iznad tržišne cijene, za posljedicu će imati izravni trošak za potrošače, konzumente proizvoda, jer će se razlika iznad tržišne cijene preliti na potrošače.

Primjerice, promjena smjera politike koja produljuje vrijeme obaveznog školovanja imat će izravan učinak na državu s obzirom da će biti potrebno osigurati još jednu dodatnu godinu obrazovanja, no rezultira koristima za djecu jer će povećati njihov stupanj obrazovanja, što će posljedično povećati njihova znanja i vještine za kasnije životne okolnosti.

Opisani učinak povećanja cijene što proizlazi iz nametanja minimalne cijene i troškovi osiguranja dodatne godine obrazovanja na račun države, predstavljaju izravne učinke.

S druge strane, produljenje obaveznog obrazovanja može podići nacionalnu produktivnost kroz radnu snagu, što će voditi višim plaćama te većem bruto društvenom proizvodu. To može doprinijeti većim poreznim prihodima za državu. Takav učinak predstavlja primjer neizravnog učinka.

Ako država nameće dodatne administrativne prepreke tvrtkama, tada za tvrtke postoji trošak sukladno tim propisima, što će na tvrtke imati izravan učinak. S druge strane, administrativne prepreke mogu smanjiti ulazak novih tvrtki na tržište jer bi to bio dodatan trošak s kojim bi se suočile. Na taj način, veće administrativne prepreke, predstavljaju neizravan učinak.

Neplanirane posljedice mogu biti razmatrane kada se uvodi promjena u javnoj politici. Primjerice, ako se inicijativa uvođenja financijskih poticaja za rad bolnica temelji na pokazateljima koji ne pokrivaju sve bolničke usluge, to može voditi bolnice da se fokusiraju na predstavljeni pokazatelj. Takav smjer može voditi na štetu drugih usluga koje nisu predviđene pokazateljem. Takva neplanirana posljedica može biti ublažena prikupljanjem informacija o svim aspektima rada, a ne samo o onima koji se odnose na financijske poticaje.

Primjerice, zabrana pušenja na javnim mjestima u Ujedinjenom Kraljevstvu, dogodile su se neke neplanirane posljedice. Očekivalo se da će ljudi smanjiti odlaske u barove (pubove), smanjujući time prihode barova (pubova). Ljudi su ne samo smanjili odlaske u barove, već su počeli pozivati prijatelje u svoje domove, gdje su slobodno mogli pušiti. To je imalo neplaniranu posljedicu povećanja izlaganja dimu djece i ostalih članova kućanstava koji žive s pušačem, što je rezultiralo određenim zdravstvenim implikacijama i troškovima.

Neplanirane posljedice mogu se smatrati i kao jedan oblik rizika. Poduzimati određene postupke znači aktivno pristupiti upravljanju rizicima kako bi se rizici, odnosno neželjene posljedice smanjili. Postupci koji se poduzimaju kako bi se ublažili rizici trebali bi biti proporcionalni značaju samog rizika – rizik za veliki broj ljudi koji bi nametnuo veliki trošak važnije je ublažiti nego rizik za mali broj ljudi sa zanemarivim troškom. Upravljanje rizicima može se pratiti na način da se kontinuirano prikupljaju podaci, informacije koje mogu pomoći u identificiranju rizika i rezultata upravljanja rizicima.

Procjena očekivane vrijednosti koristi, troškova i rizika

Za analizu očekivanih vrijednosti koristi, troškova i rizika postoji nekoliko metoda:

Očekivana vrijednost	Koristi se kod postojanja nesigurnosti izražavanja točnih utvrđenih koristi ili troškova, a vidljiv potencijalni trend s određenim izgledima. Vrijednost se računa množenjem moguće vrijednosti s njenom vjerojatnošću, a potom se očekivana vrijednost dobiva zbrajanjem.
Raspon vrijednosti	Koristi se kod postojanja nesigurnosti izražavanja utvrđene koristi ili troška, a ne postoji potencijalni trend s određenim izgledima. Tada se može navesti najizglednija vrijednost – vrijednost unutar raspona koja se čini najvjerođostojnijom. U praksi je to obično srednja vrijednost.
Analiza osjetljivosti	Koristi se kada se koristi i troškovi temelje na pretpostavljenim vrijednostima. Primjerice, ukoliko se proizvodu nametne minimalna cijena, nastaje trošak za kupce koji žele nastaviti kupovati taj proizvod. Može se očekivati da će broj kupaca opasti kao rezultat porasta cijene, ali razmjer smanjenja broja kupaca možda neće biti poznat. Kako bi se izračunali izravni troškovi koji će pogoditi kupce, množi se očekivani broj kupaca koji će nastaviti kupovati proizvod s porastom cijene. Dakle, izrazit će se raspon troška za kupce na način da se

pomnože viši i niži procijenjeni broj kupaca s porastom cijene kako bi se izrazio puni raspon potencijalnih troškova.

Učinci određene opcije katkad se mogu predvidjeti koristeći dosadašnja domaća i međunarodna iskustva. Takav pristup omogućava vjerodostojne pretpostavke o očekivanim učincima, izravnu procjenu učinaka odnosno izradu analitičkih podloga. Odgovori dobiveni u postupku savjetovanja mogu biti od pomoći za dodatnu razradu pretpostavki, što će rezultirati kvalitetnijom procjenom koristi i troškova.

Postoji niz tehnika za procjenu gospodarskih učinaka³, a ovisit će o određenom učinku koji se razmatra i o dostupnosti podataka. U nekim slučajevima, može biti moguće primijeniti nekoliko tehnika za procjenu učinaka, koji mogu pružiti korisnu unakrsnu provjeru pouzdanosti procjene dobiti. Mnoge 'nestale' tržišne vrijednosti se pojavljuju u okolišnim koristima i troškovima, a ostatak ovog poglavlja govori o uporabi tehnika vrednovanja u odnosu na utjecaje na okoliš.

Postoje tri glavne metoda za izračunavanje gospodarskih vrijednosti:

- Korištenje tržišnih cijena;
- Korištenje informacija o preferencijama pojedinaca;
- Prijenos koristi.

Procjena prema tržišnim cijenama

Promjena produktivnosti

Ova metoda vrednuje promjene u okolišu promatrajući fizičke promjene u okolišu i procjenjuje kakve će promjene prouzrokovati na tržišne vrijednosti roba i usluga. Ovaj pristup je primjenjiv u izračunu izravne i neizravne uporabne vrijednosti. Zagađenje vode može smanjiti ulov ribe, zagađenje zraka može utjecati na rast usjeva. U oba slučaja, utjecaj na okoliš smanjuje tržišni rezultat, koji se može procijeniti u tržišnim cijenama.

Procjena troška ljudskog potencijala

Ova se metoda može koristiti za vrednovanje utjecaja ekoloških rizika na zdravlje ljudi. Ekološki 'utjecaji', kao što su zagađenje zraka i vode ili upotrebe pesticida smanjuju kvalitetu ljudskog potencijala, a time i smanjuju proizvodne kapacitete gospodarstva. Za primjenu metode troška ljudskog potencijala potrebno je prvo odrediti odnos između rizika i ljudskog zdravlja, izražavanjem učinka na zdravlje u smislu prerane smrti, bolesti ili odsutnosti s posla. Bolest se tada može vrednovati pomoću medicinskih i zdravstvenih troškova. Izostanci se procjenjuju u smislu izgubljene zarade (time se pretpostavlja da zarade mjere doprinos koji bi odsutan

³ Priručnik Procjene učinaka propisa (PUP) za mala i srednja poduzeća (MSP), BIZImpact II projekt: poboljšanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice, 2014., Zagreb. Dostupno na: http://www.bizimpact.hr/download/documents/read/economic-impact-assessment-eia-for-small-and-medium-enterprises-smes-manual_47

radnik dobio).

Vrednovanje pomoću podataka o željama pojedinaca

Često neće biti moguće spojiti učinak na okoliš sa promjenom u tržišnoj proizvodnji. U tim slučajevima, spremnost za plaćanje mora biti procijenjena neizravno, koristeći niz drugih tehnika, kao što su:

Metoda zamjene ili preventivne troška

Ekonomska vrijednost koju pojedinci pridaju okolini ponekad se može zaključiti iz troškova sprečavanja neželjenih učinaka na okoliš, odnosno od vraćanja imovine u prvobitno stanje nakon što je oštećena. Na primjer, troškovi onečišćenja zraka taloženjem vezanih kiselina se mogu procijeniti pomoću troškova obnavljanje oštećenja fizičke infrastrukture ili se troškovi erozije tla mogu procijeniti pomoću troškova pružanja preventivno sniženja.

Metoda kontingentnog vrednovanja

Metoda kontingentnog vrednovanja (MKV) temelji se na izravnom ispitivanju ljudi bi se utvrdila njihova spremnost platiti procjenu učinaka na okoliš. Detaljan opis učinaka na okoliš je osiguran, a ispitanike se tada pita što će biti spremni platiti (WTP) za hipotetsko unaprjeđenje okoliša, ili prihvatiti (WTA) u zamjenu za propadanje okoliša. Kontingentni pristup vrijednosti može, u principu barem prikazati ukupnu gospodarsku vrijednost (komponenti korištenja i ne-korištenja), dok druge tehnike mogu dati samo procjene izravne ili neizravne uporabne vrijednosti.

Metoda nadomjestka tržišnog vrednovanja

Premda se okolišnom robom ili uslugom ne može trgovati izravno, ponekad je moguće pronaći robe ili usluge, koje se odnose na ne-troškovnu stavku okoliša, koji se prodaju na tržištima. U tom slučaju, pojedinac može otkriti svoju sklonost i za tržišni i ne-tržišni proizvod ili uslugu prilikom kupnje. Tada može biti moguće odvojiti komponentu okolišne vrijednosti od promatranih tržišnih cijena, te na taj način koristiti ovu komponentu tržišne cijene kao 'zamjenu' za vrednovanje okoliša. Postoje dvije glavne metode koje se koriste za primjenu metode nadomjestka tržišta: metoda troška putovanja i metoda vrednovanja imovine (hedonistička cijena). Svaki postupak je opisan, zajedno s primjerima njihove primjene u zemljama u razvoju.

Metoda troška putovanja

Mnogi prirodni resursi (n.pr. nacionalni parkovi ili jezera) se koriste u rekreacijske svrhe. Metoda troška putovanja bazira svoju procjenu na novčanom i vremenskom trošku posjetitelja takvih rekreativnih sadržaja.

Metoda vrijednosti imovine (ili hedonistička procjena)

Metoda hedonističke cijene se temelji na ideji da se razlika u cijenama nekretnina može koristiti za zaključivanje vrijednosti koje pojedinci pridaju razlikama u kvaliteti okoliša kod nekretnina. Na primjer, razlika u cijeni dvije nekretnine koje se razlikuju samo po, recimo, kvaliteti lokalnog zraka, osigurati će mjeru vrijednosti koje ljudi daju razlikama u kvaliteti zraka. Čak i kada se svojstva razlikuju na druge načine, još uvijek

je moguće (iako je složen zadatak) otkriti implicitne cijene kvalitete okoliša koristeći statističke metode izdvajanja doprinosa svakog faktora u ukupnoj tržišnoj cijeni.

Prijenos koristi

Prijenos koristi uključuje izvođenje procjene ekonomske vrijednosti u jednom kontekstu koji se koristi u drugom kontekstu, gdje podaci potrebni za procjenu nisu lako dostupni. Na primjer, vrijednost štete za zdravlje od zagađenja zraka u jednom gradu se može koristiti za procjenu zdravstvenih troškova od onečišćenja zraka u drugom gradu, ili još kontroverznije, vrijednosti dobivene u jednoj zemlji se mogu prenijeti u drugoj zemlji. Iako to može pružiti brzu i jeftinu procjenu, taj pristup je predmet brojnih ograničenja (vidi tablicu u nastavku).

Tablica niže sažima glavne tehnike procjene i daje neke koristi i nedostatke svake od metoda

Metoda procjene	Koristi	Nedostaci
Promjena u proizvodnji tržišnih resursa i roba	Lako razumljivo i primjenjivo, pod uvjetom je poznat odnos doze-odgovora. Koristi stvarne tržišne cijene	Teško izdvojiti učinak danog učinka na promatrane promjene u proizvodnji Tržišne cijene mogu biti loš pokazatelj spremnosti na plaćanje Odnosi se samo na vrijednost korištenja
Trošak ljudskog potencijala	Epidemiološki podaci doze-reakcije Dostupni su podaci izdataka za zdravlje i o plaćama su dostupni	Vjerojatno podcijeniti punu vrijednost zdravlja Teško izdvojiti zasebne uzročne čimbenike u bolesti Moralni i etički prigovor
Pristup temeljen na troškovima (Trošak zamjene ili preventivni izdaci)	Jednostavnost primjene, ako su relevantni tehnički i podaci troška dostupni	Preventivna izdaci mogu podcijeniti vrijednost okoliša Trošak zamjene bi mogao podcijeniti puno vraćanje kvalitete okoliša Ne mogu pokriti nekorištene vrijednosti
Kontingenta vrijednost	Potencijalno pokriva većinu komponenata ukupne ekonomske vrijednosti Prakticira poboljšanje s većim iskustvom u njegovoj uporabi	Vremenski intenzivno i skupo za provedbu Bira se kroz korištenje navedenih, a ne otkrivenih preferencije Još pristranosti povezane s izradom upitnika i praksom istraživanja
Trošak putovanja	Relativno dobro razvijena i korištena metoda	Značajne potrebe za podacima Problemi u pouzdanom tumačenju statističkih nalaza Mjere koriste samo vrijednost
Vrijednost nekretnine / hedonistička cijena	Primjenjuje se tamo gdje je: Dostupni podaci cijena nekretnina	Pretpostavlja da tržišna vrijednosti uključuje okolišnu vrijednost robe

<i>Property valuation/hedonic pricing</i>	Dostupnost podataka koji se odnose na odrednice cijena nekretnina	Problemi u odvajanju utjecaja na cijene nekretnina čimbenika okoliša od drugih troškovnih varijabli Mjere koristite samo vrijednost
Prijenos koristi	Ušteda vremena i jeftino Primjenjivo tamo gdje su procjene vrijednosti dostupne iz drugih usporedivih istraživanja	Neprikladan prijenos vrijednosti iz mjesta na kojima su provedene primarne analize na mjestima koja su u različitim, neusporedivim uvjetima

Postoje tri glave faze u primjeni ekonomskog vrednovanja na učinke.⁴ Prva uključuje identifikaciju potencijalnih prednosti (pozitivni učinci) i troškova (negativni učinci). Druga faza uključuje procjenu vrijednosti utvrđenih troškova i koristi u ekonomskom smislu. Treća, gdje se procjenjuju koristi i troškovi u ekonomskom smislu, tehnika popusta se koristi za pretvaranje budućih učinaka na ekvivalent današnjih vrijednosti.

Prvi korak u financijskoj procjeni je zabilježiti na godišnjoj razini novčanu vrijednost ekonomske koristi i ekonomskih troškova propisa. Ako propis traje određeni broj godina ('klauzula isteka'), koristi i troškovi trebaju se procijeniti za svaku godinu. Inače, koristi i troškovi trebaju se procijeniti za najmanje 10 godina. Razlika između godišnjih naknada i troškova je neto korist. Neto koristi dobivene u budućnosti su manje vrijedne od koristi koje se odmah dobivaju. Razlog za to je jednostavno to da su koristi dobivene u budućnosti manje pouzdani, pa čak i ako su sigurne da će ih biti, tu je oportunitetni trošak u smislu kašnjenja u primanju koristi.⁵

Kako bi se kombinirao protok neto koristi za svaku godinu u jednom agregatnom prikazu, potrebno je da se konvertiraju pod jednakim uvjetima. To se postiže procesom diskontiranja, koji pretvara buduće vrijednosti u ekvivalentne vrijednosti sadašnjeg razdoblja. Ovaj važan proces se može objasniti pomoću jednostavnog primjera. Pretpostavimo da tvrtka ili pojedinac traži da odaberete između 100 HRK danas i 100 HRK iduće godine. Izbor će biti u korist 100 HRK danas, koji se potom može staviti u štednom računu, uz kamatnu stopu, u svrhu primjera, 10 posto godišnje. Nakon jedne godine štednje, kamatom bi se povećala bilanca na štednom računu na 110 HRK. Dakle, izgledi za 100 HRK za godinu dana je ekvivalent za samo 100 HRK podijeljeno $1,1 = 90,9$ HRK u uvjetima sadašnjeg razdoblja. Ovaj proces smanjenja budućih vrijednosti na sadašnje razdoblje protuvrijednosti zove se diskontiranje. Ako se primjer proširi na još jednu godinu, onda moramo uzeti u obzir činjenicu da će se zaraditi i na kamatama prethodnog razdoblja i time povećati ravnotežu štednje na 121 HRK (110 HRK + 11 HRK). Štednja u dvije godine, 100 HRK diskontira se kako bi se dobila sadašnja vrijednost: 100 HRK podijeljeno s $1,21 = 82,6$ HRK.

⁴ Ibidem, footnote 2.

⁵ Ovo je ekvivalente oportuno troška financijske štednje, gdje zajmoprimci moraju nadoknaditi zajmodavce za dobit koju stvaraju, plaćajući kamatnu stopu.

Opća formula za izračunavanje neto sadašnje vrijednosti (NPV) iznosi:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{Bt - Ct}{(1+i)^t}$$

Gdje Bt i Ct prikazuju koristi (prihodi) i troškove (rashodi) u svakoj godini t , i je diskontna stopa (kamatna stopa), a n je život projekta. Izračun neto sadašnje vrijednosti se može lako napraviti korištenjem diskontne tablice.

Kriterij NPV proizlazi direktno iz onoga što je već objašnjeno, a to je da je projekt vrijedan nastavka ako je NPV pozitivan.

Popust i izračun neto sadašnje vrijednosti

Pretpostavimo da se očekuje da će prijedlog dati godišnju korist za 5 godina od € 500. Godišnji troškovi su 350 €. Diskontna stopa je 10%.

Godina	0	1	2	3	4
Koristi	500	500	500	500	500
Troškovi	350	350	350	350	350
Neto korist	150	150	150	150	150
Faktor diskontiranja (za 10%)	1.0	0.909	0.826	0.751	0.683
Neto sadašnja vrijednost diskontiranja	150	136.35	123.9	112.65	102.45
Ukupna neto sadašnja vrijednost = 150 + 136.35 + 123.9 + 112.65 + 102.45 = 625.35 HRK					

3.2.5. Odlučivanje o optimalnom rješenju

Usporedba utvrđenih rješenja u procjeni učinaka propisa, polazi od činjenice da je optimalno rješenje ono koje donosi veće koriste od troškova koje nosi to rješenje, a imajući u vidu raspoložive resurse stručnog nositelja.

To se može ilustrirati primjerom u slijedećoj tabeli:

Rješenja	Očekivane koristi	Očekivani troškovi
Rješenje 1 „ne poduzimati ništa“	0 HRK	0 HRK
Rješenje 2	1.5 milijuna HRK	1.0 milijuna HRK
Rješenje 3	0.6 milijuna HRK	0.1 milijuna HRK
Rješenje 4	2.0 milijuna HRK	2.5 milijuna HRK

U naprijed navedenoj tablici, rješenje 1 daje polaznu točku – ne poduzimati ništa tj. zadržati postojeće stanje. To je trenutno stanje u upravnom području koji se želi urediti normativnom inicijativom. Pretpostavlja stanje bez promjene zakonodavnog okvira. Na temelju analitičke podloge bitno je utvrditi trend koji će se odvijati u zadanom zakonodavnom okviru. Ostala rješenja uspoređuju se prema rješenju 1, jer ono predstavlja polaznu osnovu.

Ono što je odmah uočljivo je da rješenje 4, ima daleko najveće troškove, iako također nosi i veliki iznos očekivanih koristi. U stanju ograničenih resursa, ovo rješenje nosi velik trošak tj. planiranje velikih sredstava za provedbu zakona, stoga je racionalno odbaciti ovo rješenje kao optimalno rješenje.

Rješenje 2 i 3 imaju koristi koje premašuju troškove. Oba rješenja imaju očekivanu korist od 0,5 milijun HRK, što ih čini opravdanim za daljnje odlučivanje. Treba pogledati troškovnu stranu rješenja 2 i 3. Rješenje 3 nosi daleko manje troškova od rješenja 2, dok je očekivana korist ista.

Stoga treba pogledati s aspekta isplativosti rješenja. Rješenje 2 ima povrat od 1,50 HRK za svaku potrošenu 1 HRK (1,5/1,0), dok rješenje 3 ima povrat od 6 HRK za svaku potrošenu 1 HRK (0,6/0,1).

U ovom slučaju optimalno rješenje je rješenje 3 jer daje najveći povrat vrijednosti u odnosu na uložene troškove.

3.2.6. Provedba testa na malo gospodarstvo i SCM metodologije

Pravni izvor za test na malo gospodarstvo je u člancima 9.a do 9.d Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva („Narodne novine“, broj 29/02, 63/07, 53/12, 56/13, 121/16) i Uredbi o provedbi postupka procjene učinaka propisa na malo gospodarstvo (Test malog i srednjeg poduzetništva) („Narodne novine“, broj 43/17).

U okviru procjene učinaka propisa, test na malog gospodarstvo (dalje u tekstu: MSP test) utvrđen je u članku 4. stavak 1. točka d) Zakona kao postupak analize i ocjene negativnog učinka pojedinog propisa na malo gospodarstvo u obliku dodatnih ili povećanih troškova, odnosno pozitivnih učinaka kao gospodarske koristi za subjekte malog gospodarstva.

Temeljem Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva u smislu članka 2., malo gospodarstvo čine subjekti u poduzetništvu i obrt koji:

- 1) zapošljavaju prosječno godišnje manje od 250 radnika,
- 2) u poslovanju su neovisni, odnosno autonomni subjekti koji nisu klasificirani kao partnerski subjekti te povezani subjekti, sukladno Preporuci Komisije 2003/361/EC od 6. svibnja 2003. godine,
- 3) prema financijskim izvješćima za prethodnu godinu ostvaruju godišnji poslovni prihod u iznosu protuvrijednosti do 50.000.000,00 eura, ili imaju ukupnu aktivu ako su obveznici poreza na dobit, odnosno imaju dugotrajnu imovinu ako su obveznici poreza na dohodak, u iznosu protuvrijednosti do 43.000.000,00 eura,

- 4) Subjekti malog gospodarstva su fizičke i pravne osobe koje samostalno i trajno obavljaju dopuštene djelatnosti radi ostvarivanja dobiti odnosno dohotka na tržištu,
- 5) Neovisnost u poslovanju, u smislu ovoga Zakona, znači da druge fizičke ili pravne osobe, koje ne udovoljavaju kriterijima iz stavka 1. ovoga članka, pojedinačno ili zajednički, nisu vlasnici više od 25% udjela u vlasništvu ili pravu odlučivanja u subjektu malog gospodarstva.

Primjena MSP testa na nacрте prijedloga zakona odvija se u dva slučaja:

- 1) u postupku izrade Plana zakonodavnih aktivnosti temeljem članka 11. stavka 6. Zakona i članka 12. stavka 1. Zakona,
- 2) u postupku za zakone izvan Plana zakonodavnih aktivnosti temeljem članka 16. stavka 4. Zakona,

a prema kriterijima iz članka 12. Uredbe. U slučaju utvrđene potrebe za daljnjom provedbom MSP testa, stručni nositelj postupa sukladno članku 13. Zakona.

Pri odlučivanju o obvezi stručnog nositelja za provođenjem MSP testa isključivo je mjerodavno mišljenje tijela nadležnog za provedbu MSP testa (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta).

Svrha MSP testa je rasteretiti malo gospodarstvo od zakonodavnog pritiska. Naime, praksa je pokazala kako se mali i srednji gospodarski subjekti često suočavaju s većim troškovima usklađivanja nego što je to slučaj kod velikih poslovnih subjekata. Primjeri dobre prakse ukazuju na povećanu pažnju usmjerenu na potencijalne prednosti i nedostatke (troškove) predloženih zakonodavnih mjera za sektor malog i srednjeg poduzetništva. Sve veći broj država članica Europske unije uključuje posebne propise za procjenu mogućih posljedica zakona o malom i srednjem poduzetništvu. Potonje se posebno odnosi na male gospodarske subjekte kod kojih se vjerojatne negativne (i pozitivne) posljedice predloženih propisa prikazuju odvojeno od sveukupne procjene koristi i nedostataka.

Standard Cost Model

U okviru procjene učinaka propisa, SCM metodologija (dalje u tekstu: SCM) utvrđena je u članku 4. stavak 1. točka c) Zakona kao metoda mjerenja administrativnog troška koje gospodarstvo ima prilikom primjene propisa koji su na snazi i koji bi proizašli iz nacрта prijedloga zakona.

SCM metodologija je metoda kvantitativnog izračuna administrativnog opterećenja. SCM koristi se za raščlanjivanje učinaka pojedinog zakona, određenog područja zakonodavstva ili za provođenje procjene početnog stanja ukupnih administrativnih opterećenja cjelokupnog zakonodavstva.

Primjena SCM metodologije na nacрте prijedloga zakona odvija se u dva slučaja:

- 1) u postupku izrade Plana zakonodavnih aktivnosti temeljem članka 11. stavka 6. Zakona i članka 12. stavka 1. Zakona,
- 2) u postupku za zakone izvan Plana zakonodavnih aktivnosti temeljem članka 16. stavka 4. Zakona.

U slučaju utvrđene potrebe za daljnjom provedbom SCM metodologije, stručni nositelj postupca sukladno članku 13. Zakona.

Pri odlučivanju o obvezi stručnog nositelja za provođenjem MSP testa isključivo je mjerodavno mišljenje tijela nadležnog za provedbu MSP testa (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta).

SCM metodologija primjenjuje se sukladno SCM priručniku koji je dostupan na mrežnoj stranici Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta:

<https://www.mingo.hr/page/standard-cost-model>

3.2.7. Vremenski okvir i vrednovanje

Osnovna svrha praćenja provedbe zakona je osigurati povratne informacije stručnom nositelju o rezultatima provedbe optimalnog rješenja u odgovarajućem vremenskom okviru. Vremenski okvir određuje stručni nositelj na temelju analize trenutnog stanja u upravnom području koji se namjerava urediti zakonom i utvrđenih ciljeva koji se žele postići.

Praćenje provedbe daje odgovore na pitanje da li je usvojeni zakonodavni prijedlog rješava utvrđeni problem, stoga je potrebno dati listu pokazatelja koji će se pratiti tijekom provedbe zakona.

Za praćenje provedbe, potrebno je utvrditi:

- informacije i podatke koji će se poslužiti praćenju provedbe i koliko često će se ti podaci prikupljati (primjerice, mjesečno, svaka tri mjeseca, polugodišnje, godišnje),
- kriterije uspješnosti kojim će se mjeriti uspjeh provedbe,
- druge mjere, informacije koje će pridonijeti praćenju provedbe.

Primjerice, smanjenje bolesti uzrokovanih upotrebom duhanskih proizvoda, može se pratiti tako da se utvrde:

- informacije koje će poslužiti praćenju provedbe, poput: promjene u broju oboljelih od bolesti uzrokovanim upotrebom duhanskih proizvoda (plućne bolesti, srčana oboljenja i sl.) od stupanja na snagu zakona; ankete i istraživanja o broju pušača u zemlji i promjenama njihovih navika (broj pušača, broj popušanih cigareta i dr.),
- kriteriji uspješnosti: ciljani postotak smanjenja postotka bolesti uzrokovanim upotrebom duhanskih proizvoda, ciljani postotak smanjenja broja pušača,
- druge mjere: organizacija okruglih stolova, okupljanje zainteresiranih dionika kako bi na godišnjoj bazi pratili provedbu zakona i širili svijest o problemu tijekom godine I na taj način pridonijeli svijesti o problemu tijekom godine.

U okviru danog vremenskog roka, ishodi primjene zakona bit će vidljivi kroz praćenje provedbe zakona. Uobičajeni vremenski rok nakon kojeg je moguće utvrditi ishode zakona, u pravilu od 3 do 5 godina.

Za zakone koji u prijelaznoj odredbi imaju obvezu naknadne procjene učinaka propisa temeljem članka 17. Zakona, provode naknadnu procjenu učinaka propisa najkasnije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu zakona, na propisanom Obrascu naknadne procjene učinaka propisa (prilog 5. Uredbe).

Pitanja koja mogu pomoći u vrednovanju provedbe zakona:

- Da li definirani problem još uvijek postoji, u istoj ili smanjenoj mjeri i da li je potrebna nova normativna intervencija?
- Da li su zabilježena značajna poboljšanja nakon što je zakon stupio na snagu?
- Da li postignuti ciljevi zakona? Da li su postignuti ciljevi istaknuti u iskazu o procjeni učinaka propisa
- Da li su nastale neočekivane prepreke i problemi?
- Da li je postojeće zakonodavstvo još uvijek odgovarajuće za rješavanje problema i postizanje ciljeva zakona?
- Da li iskustvo provedbe zakona može biti korisno za poboljšanje mjera i postizanje ciljeva?

3.2.8. Poveznice

Relevantni izvori podataka koji mogu poslužiti kao dodatni izvor informacija o procjeni učinaka propisa:

Nacionalni izvori:

- Središnji državni portal: <https://gov.hr/>
- Popis ministarstava i državnih tijela: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58>
- Ured za zakonodavstvo: <https://zakonodavstvo.gov.hr/>
- Statistički podaci Ministarstva financija: <http://www.mfin.hr/hr/statistika-i-izvjesca>
- Statistički podaci Hrvatske narodne banke: <http://www.hnb.hr/statistika>
- Statistički podaci Državnog zavoda za statistiku: http://www.dzs.hr/Hrv/system/stat_databases.htm
- Statistički podaci Hrvatskog Sabora: <http://edoc.sabor.hr/>
- Financijska agencija: <http://www.fina.hr/Default.aspx>
- Ekonomski institut Zagreb: <http://www.eizg.hr/>
- Institut za javne financije: <http://www.ijf.hr/>
- Središnji katalog službenih dokumenata RH: <http://www.digured.hr/>
- Hrvatska gospodarska komora: www.hgk.hr
- Hrvatska udruga banaka: <http://www.hub.hr/hr>
- Hrvatska udruga poslodavaca: <http://www.hup.hr/>
- Hrvatski zavod za zapošljavanje: <https://burzarada.hzz.hr/>
- Hrvatska obrtnička komora: <http://www.hok.hr/>

- Nezavisni sindikat Hrvatske: <http://www.nhs.hr/>

Međunarodni izvori:

- EURLEX: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hr>
- EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- OECD: <https://data.oecd.org/>
- SIGMA: <http://www.sigmaweb.org/publications/>
- UN: <http://data.un.org/>
- SVJETSKA TRGOVINSKA ORGANIZACIJA: <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language>
- SVJETSKA ZDRAVSTVENA ORGANIZACIJA: <http://www.who.int/gho/database/en/>
- MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA RADA: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>
- SVJETSKA BANKA: <http://data.worldbank.org/>
- MEĐUNARODNI MONETARNI FOND: <http://www.imf.org/en/Data>
- CEFTA: <http://cefta.int/info-and-resource-centre/reports-publications/>

Izvori podataka o procjeni učinaka propisa:

- OECD
 - Regulatory policy data sources: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>
- EUROPSKA KOMISIJA:
 - Better Regulation: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en
 - Smjernice za Better Regulation: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
 - Procjene učinaka: https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en
- UJEDINJENO KRALJEVSTVO VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE:
 - Procjena učinaka: smjernice za ministarstva: <https://www.gov.uk/government/collections/impact-assessments-guidance-for-government-departments>
 - Publikacije: Procjena učinaka: [https://www.gov.uk/government/publications?departments\[\]=department-for-business-innovation-skills&publication_type=impact-assessments](https://www.gov.uk/government/publications?departments[]=department-for-business-innovation-skills&publication_type=impact-assessments)
 - Izračuni za procjenu učinaka: <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-calculator--3>

- Lista iskaza o procjeni učinaka: <http://www.legislation.gov.uk/ukia>
- Unit Cost baza podataka: <http://www.neweconomymanchester.com/our-work/research-evaluation-cost-benefit-analysis/cost-benefit-analysis/unit-cost-database>
- Analiza troškova i koristi: <http://www.neweconomymanchester.com/our-work/research-evaluation-cost-benefit-analysis/cost-benefit-analysis>
- Kvalitetni iskazi o procjeni učinaka: <https://www.nao.org.uk/report/delivering-high-quality-impact-assessments/>
- Upotreba alternativa zakonodavstvu za postizanje ciljeva politika: <https://www.nao.org.uk/report/using-alternatives-to-regulation-to-achieve-policy-objectives/>
- The Green Book: procjena i evaluacija unutar središnjih vlasti: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

KLASA: 002-01/17-03/03
URBROJ: 50501-6/3-17-01
Zagreb, 2. studeni 2017.

**OVLAŠTENA ZA OBAVLJANJE POSLOVA
RAVNATELJICE**

Zdenka Pogarčić