



**SIGMA**

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU



Creating Change Together

## **Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj**

Pripremio: Edward Donelan, viši savjetnik za regulatorni menadžment,  
SIGMA, lipanj 2014.



## Creating Change Together

### Sadržaj

Sažetak .....	3
Uvod .....	4
PUP u Hrvatskoj.....	6
Primjena politike PUP-a .....	8
Ideje za poboljšanje .....	13
Postupak izrade propisa – Međunarodna iskustva .....	14
Postupak izrade propisa – Republika Hrvatska .....	14
Zaključci i preporuke.....	17
Dodatak 1 .....	20
Dodatak 2 .....	22
Dodatak 3 .....	25
Dodatak 4 .....	26

## Sažetak

Na poziv Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske iz 2013. godine, SIGMA je izvršila pregled i pripremila izvješće o postignutom napretku u provedbi politike o procjeni učinka propisa (PUP) u Hrvatskoj i napretku u izgradnji kapaciteta za izradu zakona.

Tijekom posljednjih 15 do 20 godina, daje se sve veća pozornost, uglavnom u zemljama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i u državama članicama Europske unije (EU), na nužnost poboljšanja kvalitete regulatornog upravljanja i, posebice, uspostavljanju racionalnijeg pristupa u kreiranju politika. U ovom pristupu se koriste alati kao što su PUP i javne savjetovanja.

U mnogim zemljama OECD-a i državama članicama EU također se daje pozornost poboljšanju kapaciteta za izradu zakona. Osim toga, institucije EU, posebno Europska komisija, učinile su znatne napore za poboljšanje kvalitete izrade zakona i u povećavanju pristupačnosti zakonodavstvu. Slični naponi u vezi poboljšanja postupka izrade zakona su primjetni u državama članicama EU.

PUP je u hrvatski zakonodavni sustav uveden 2012. godine temeljem strategije, zakona, uredbe i smjernica. Izvršna vlast u Hrvatskoj se od siječnja 2013. godine zalaže za čeće korištenje PUP-a. Tijekom 2013. godine, bilo je planirano 61 zakon za postupak PUP-a, na osnovu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske.<sup>1</sup> Od tog planiranog broja, za 22 zakona proveden je PUP - 33,4%. Postotak zakona koji su prošli postupak PUP-a (22) u odnosu na ukupno 344 zakona, koji su usvojeni u 2013. godinu je 6,4 %.

Zakon o procjeni učinaka propisa ("Narodne novine", broj 90/11) obvezuje ministarstva na pripremu postupka PUP za relevantne planirane zakone na temelju donesenog Godišnjeg plana normativnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske, u slučaju kada predloženi zakoni imaju potencijalno značajan "učinak" na: gospodarstvo; socijalno osjetljive i druge skupine s posebnim interesima i potrebama te na okoliš i održivi razvoj. Odluka o tome što se smatra "značajnim" je u odgovornosti ministarstava koji predlažu određenu zakonodavnu aktivnost. Zakon o PUP-u obvezuje ministarstva na izradu obrasca Prethodne procjenu (kraći upitnik s 13 pitanja) zajedno sa tezom propisa tj. kratkog opisa i obrazloženja zakona, za svaki nacrt prijedloga zakona koje predlaže ministarstvo (bez obzira da li se taj zakon nalazi u Godišnjem planu normativnih aktivnosti ili ne).

Osim Zakona o PUP-u, Poslovnik Vlade Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 154/11, 121/12, 7/13) upućuje resorna ministarstva na provedu Procjene fiskalnog učinka (PFU) za zakone i podzakonske akte (npr. akte politike, uredbe, odluke), koji su usvojeni na sjednici Vlade Republike Hrvatske. Ministarstvo financija odgovorno je pregledati PFU prije službene rasprave na sjednici Vlade.

Za potrebe izvješća, SIGMA je pregledala 10 iskaza o PUP-u. U nijednom iskazu nije detaljno predstavljen problem koji se rješava zakonom, niti je napravljena zadovoljavajuća analiza troškova i koristi različitih opcija. Međutim, svi obavljani iskazi o PUP-u slijedili su postupak propisan zakonom. Svi iskazi razmatraju alternative, međutim kvantifikativni pokazatelji alternativnih rješenja nisu predstavljeni na zadovoljavajući način.

Kao rezultat uvođenja politike PUP-a primjetna je veća transparentnost u zakonodavnom postupku. Nema napretka u izgradnji kapaciteta za izradu nacrta zakona. Međutim, postoji relativno visoka prihvaćenost PUP-a u nekoliko ministarstava (npr. Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo branitelja). To prihvaćanje će na kraju dovesti do veće kvalitete zakona pošto ta činjenica odražava racionalniji pristup u kreiranju politika što će se također odraziti na kvalitetnije izrađene zakone.

---

<sup>1</sup> Izvješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. godinu (usvojenog 18. prosinca 2013., dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//140108%20VRH%20Zakljucak%20Izvršenje%20GP%202013.pdf>)

## Uvod

Među ostalim aktivnostima, poduzetim od strane SIGME i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske između 2010. i 2013. godine, Ured za zakonodavstvo je zatražio od SIGME analizu:

1. djelovanja politike PUP-a u Republici Hrvatskoj,
2. napretka u vezi s izgradnjom kapaciteta za izradu nacrt propisa u Republici Hrvatskoj,
3. ostalih relevantnih pitanja.

Cilj ovog izvješća je dokumentirati navedeni pregled. Usvojeni pristup bazirao se na: obavljanju istraživanja putem analize relevantnih dokumenata kako bi se dopunili materijali koji su već dostupni SIGMI, slanju upitnika kako što je navedeno u Dodatku 1. ovog izvješća, te obavljanju intervjua u skladu s programom iz Dodatka 2. ovog izvješća. Dodatak 3. navodi određena međunarodna pravila za izradu propisa. Dodatak 4. prikazuje literaturu koja je korištena u pripremi izvješća.

Nacrt izvješća je dostavljen Uredu za zakonodavstvo 7. travnja 2014. godine. Sastanak sa Uredom za zakonodavstvo je održan 27. svibnja 2014. godine, dok je konačno izvješće dostavljeno 10. lipnja 2014. godine.

### PUP u međunarodnom kontekstu

Razvoj procjene učinaka propisa u zemljama OECD-a i zemljama članicama EU-a je prolazio kroz određena ponavljanja diljem zemalja OECD-a i državama članicama Europske unije. Postoji značajna literatura koja dokumentira razvoj PUP-a od samih početaka, kada je uvedene od strane Reaganove administracije u Sjedinjenim Američkim Državama još 1981<sup>3</sup>. godine. U Velikoj Britaniji, analiza gospodarskih učinaka datira iz sredine 1990-ih godina, dok sada to predstavlja ključni alat kojim se koristi britanska vlada.

U EU, *Bijela knjiga Europske komisije o upravljanju* je postavila temelje za uvođenje PUP-a u radu Europske komisije. Rasprostranjenost PUP-a u državama članicama je varirala. U Irskoj je postupak skoro doživio neuspjeh. Mnoge druge države članice (osobito Danska, Nizozemska i Njemačka) su usredotočene više na smanjenje administrativnih opterećenja i daju veći značaj korištenju alata kao što je *Standard cost model*.

Zagovornici analize gospodarskih učinaka, kao što je PUP, su iznijeli mnoge tvrdnje u korist njihovih vrijednosti, uključujući jačanje demokracije (PUP bi morao uvijek uključiti one na koje se predloženi propisi odnose). U teoriji, PUP također osigurava veću odgovornost, bolji postupak donošenja politika i veće korištenje postojećih iskustava. Također se tvrdi da korištenje PUP-a, općenito, pridonosi većoj učinkovitosti zakonskih rješenja koja imaju dobro uravnoteženi omjer troškova i koristi kao i uvide u moguća manja opterećenja na poduzetnike i građane.

U praksi, PUP nosi mnoge tehničke izazove. Rezultati PUP-a nisu uvijek jasni ili korisni koliko to tvrde njegovi zagovornici. To uključuje i izazov da ne postoji jedan jedini najbolji model. Države moraju nastojati razviti model koji najbolje odgovara njihovim političkim i kulturnim uvjetima. To znači da

---

<sup>2</sup> Jedan dužnosnik u SIGMA-i je obavio ovaj pregled uz potporu lokalnog stručnjaka. Potonji je bio angažiran na tri dana. Za sveobuhvatniji pregled bilo bi potrebno više sredstava. Kao usporedba, provedena je procjena za OEES u izradi zakona i zakonodavni proces u Republici Srbiji u 2011. Tu procjenu su odradila dva iskusna međunarodnih stručnjaka koji su podržani od strane dva člana osoblja OEES-a, jednog nacionalnog savjetnika i članova osoblja odjela za demokratizaciju Misije OEES-a u Srbiji.

<sup>3</sup> Izvršna naredba 12991 zahtijeva od svih izvršnih agencija u SAD da dostaviti sve ključne propise za analizu troškova i koristi, i kako bi dobio odobrenje predsjednika ti propisi su predviđjeli proizvoditi dodatne prednosti. Sustav je preživio mnoge predsjednike i dalje se nastavlja pod Obaminom administracijom te se tvrdi da je postigao svoje ciljeve. (Baldwin, str 316)

pojedine zemlje ne mogu usvojiti model SAD-a, Europske komisije ili onaj britanski, već moraju razviti svojstvene modele i trpjeti kritike i neugodnosti koje taj postupak neminovno nosi u sebi.

Uspoređivanje koristi i troškova također predstavlja problem po sebi. Neki troškovi mogu biti skriveni dok će neke koristi biti teško utvrditi s obzirom na nedostupnost točnih ili uopće bilo kakvih podataka. Ekonomisti i ostali stručnjaci će različito odrediti vrijednost ljudskog života, zdravlja ljudi, čistog zraka ili vode. Stručna procjena rizika može se razlikovati od procjene ostalih građana. Kumuliranje troškova u složenoj analizi može prikriti informacije koje javnost treba znati, kao one o tome tko će biti dobitnici i gubitnici u donošenju određene politike.

Uključivanje PUP-a u izradu i primjeni postupaka donošenja politika se preporuča i od strane OECD-a i od strane Europske komisije. Prema tome, ovaj postupak se smatra važnom značajkom dobrog postupka usvajanja politika i vidi se u središtu procesa postizanja boljeg zakonodavstva.

Međutim, čak i zemlje koje su ponosne na PUP nemaju uvijek najbolja rješenja, kao što se može vidjeti iz raznih izvješća Državnog ureda za reviziju u Velikoj Britaniji i Britanske nacionalne gospodarske komore.

Kada se govori o provedbi PUP-a, ne postoji jedan jedini ispravan model za taj postupak. Međutim, tri se načela čine univerzalnim za uspješno donošenje politike o PUP-u. (George i Kirkpatrick). Za PUP treba razviti potrebne vještine, uključujući vještine za vrednovanje problema koji se rješava i analizu troškova i koristi. Drugo, za PUP je potrebno proširiti postupak konzultiranja kako bi se osiguralo da su sakupljene i analizirane odgovarajući podaci. To je teže poduzeti u zemljama u kojima ne postoji tradicija savjetovanja s javnošću. Treće, PUP treba zagovarati u svim tijelima vlade i mora postati dijelom postupka donošenja politika jedne zemlje.

Postoje mnogi izazovi u uvođenju PUP-a. Osim izazova u pridobivanju političke podrške i resursa, postoje mnogi praktični problemi s razvojem i korištenjem PUP-a. To podrazumijeva da PUP uključuje određena hrabra nagađanja (Baldwin etc. 2010). Prikupljanje podataka za primjenu PUP-a i provođenje propisa može rezultirati povećanim opterećenjem u donošenju propisa. U nekim slučajevima, propisi se trebaju uvesti brzo, bez obzira na troškove.

Unatoč izazovima koji se pojavljuju u uspostavljanju PUP-a, njegov razvoj predstavlja važan korak na putu prema racionalnijim politikama i propisa. Uvođenje PUP-a nije nužno konačan ili jedini cilj. U tom smislu, ono što se dogodilo na međunarodnoj razini samo pruža određene smjernice o tome kako bi se PUP trebao uspostaviti u Republici Hrvatskoj i to može poslužiti kao koristan referentni okvir za taj postupak.

## **PUP u Hrvatskoj**

### **Dosadašnji razvoj**

Poslovnik Vlade Republike Hrvatske nalaže zakonodavni postupak u tri koraka: stručne radne skupine, koordinacije i, na kraju, razmatranje od strane Užeg kabineta Vlade prije redovite sjednice Vlade. U sklopu tog postupka, Ured za zakonodavstvo ima zadaću pregledati nacрте prijedloga zakona iz perspektive ustavnosti i usklađenosti s općim načelima prava.

Ministarstvo financija razmatra zakonodavstvo s aspekta njegovog mogućeg učinka na državni proračun (procjena fiskalnog učinka - PFU) što je obvezujuće od 2005. godine. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova razmatra prijedloge iz perspektive usklađivanja s međunarodnim obvezama, posebice onima koje proizlaze iz EU članstva. Osim toga, Poslovnik Vlade Republike Hrvatske iz 2005. godine, zahtijevao je analizu potencijalnih društvenih, ekonomskih i ekoloških učinaka, međutim jedino fiskalni učinci na proračun ostali su kao formalni zahtjev zbog stava koji je uzelo Ministarstvo financija, dok se analiza ostalih učinaka nije razvila. Osim toga, bile su potrebne savjetovanje s relevantnim ne-vladinim organizacijama u skladu s tim Poslovníkom Vlade.

PUP se postepeno razvijao u Hrvatskoj od 2005. godine. U 2005., 2007. i 2009. godini Poslovník Vlade Republike Hrvatske mijenja se i uključuje postupak procjene učinaka propisa u izradi nacрте prijedloga zakona. Učinci koji se ocjenjuju su: ekonomski, socijalni i ekološki. Odredba Poslovníka Hrvatskoga sabora ("Narodne novine", broj 81/13) odnosi se na ocjenu stanja te posljedice koje se očekuju donošenjem zakona, a PUP nije naveden kao obvezan za razmatranje.

Određeni napredak je postignut u razvoju metodologije PUP-a u Ministarstvu gospodarstva<sup>4</sup>, gdje je izrađen Priručnik o metodologiji (uključujući i upitnika) provedbe Procjene gospodarskih učinaka (PGU) uz pomoć stranih stručnjaka kroz projekte koje je financirala EU (npr. BIZIMPACT, SMEPED).

Paralelno s ovim, učinjen je korak u nadogradnji regulatornog okruženja prema standardima EU u razdoblju od 2006. do 2007. godine primjenom kratkoročne revizije statutarnog prava (regulatorni rez), projekta poznatom kao HITROREZ<sup>5</sup>. Cilj te inicijative bio je pregled propisa, analiza i pojednostavljenje propisa koji se odnose na poslovanje u Republici Hrvatskoj. Rezultati ovog projekta bili su temelj za održivo, strateško restrukturiranje sustava na temelju metodologije PUP-a. U 2009. godini, Svjetska banka (IFC) je ocijenila učinke HITROREZ-a i zaključila da je HITROREZ pridonio uštedi od 66 milijuna dolara godišnje za hrvatsko gospodarstvo. Iskustva stečena u projektu HITROREZ su kasnije primijenjena i u drugim zemljama, uključujući Armeniju, Vijetnam, Irak, Kirgistan i Egipat.

U 2010. i 2011. godini u organizaciji SIGMA-e su održane radionice o PUP-u na zahtjev Ureda za zakonodavstvo. U 2011. godini proveden je IPA twi "Narodne novine", brojing projekt pod nazivom "Razvoj sustava procjene učinaka propisa (RIAS)" koji je uključio i značajan program obuke o PUP-u za veći broj državnih službenika i omogućio razvoj politike i odgovarajućih propisa o PUP-u.

---

<sup>4</sup> Dio kapaciteta danas nosi Ministarstvo poduzetništva i obrta (op. a. – Ured za zakonodavstvo)

<sup>5</sup> Inicijativa Vlade Republike Hrvatske sufinancirana od strane USAID i UNDP.

## Trenutno stanje

Od siječnja 2013. godine Ured za zakonodavstvo, na osnovu njegovih odgovornosti u pregledu zakonodavstva s pravnog aspekta, ima obvezu odrediti u kojoj mjeri su prijedlozi propisa usklađeni sa zakonom o PUP-u.<sup>6</sup> Zakonska osnova za PUP i ostala relevantna pitanja su navedena u:

- Zakonu o PUP-u ("Narodne novine", broj 90/11), (Zakon).
- Uredbi o provedbi postupka PUP-a ("Narodne novine, broj 66/12), (Uredba) te
- Odluci Vlade Republike Hrvatske o donošenju strategije PUP-a za razdoblje od 2013. do 2015. godine ("Narodne novine", broj 146/12), (Strategija).

Zakon o PUP-u predviđa:

- godišnje planiranje zakonodavstva,
- početnu procjenu postojećeg stanja u vezi problema koji treba rješavati predloženim zakonima – Prethodna procjena,
- savjetovanje s javnošću,
- pristup koji će biti usvojen u izradi PUP-a,
- obvezno razmatranje ne-zakonskih rješenja,
- daljnji razvoj sustava PUP-a,
- stalno obrazovanje i osposobljavanje službenika, te
- razvoj institucionalnih kapaciteta za postupak PUP-a.

Zakon propisuje detaljnije kriterije za Prethodnu procjenu, oblik izrade Iskaza o PUP-u, metodologiju provedbe postupka PUP-a, modalitet provedbe savjetovanja i javne rasprave u postupcima PUP-a i druga pitanja s tim u vezi.

Djelokrug PUP-a

Učinci koji se procjenjuju su očekivani učinci na:

- specifična ekonomska područja koja se uređuju i gospodarstvo u cjelini,
- socijalno osjetljive i ostale skupine s posebnim interesima i potrebama, te
- okoliš i održivi razvoj.

PUP se mora provesti u slučajevima gdje je potencijalni učinak značajan. Ministarstvo koje je nadležno za određeni nacrt prijedloga zakona odlučuje o tome što je 'značajno'. Zakonodavstvo zahtijeva da PUP:

- analizira pozitivne i negativne učinke propisa, uključujući socijalne učinke i one u zaštiti okoliša, uz pregled fiskalnog učinka (članak 2.).
- bude usklađen sa sljedećim postupcima:
  - analizirati postojeće stanje,
  - utvrditi ciljeve koji se žele postići propisom,
  - predložiti najmanje četiri opcije (dvije ne-zakonske i dvije zakonske opcije kao minimalni zahtjev),
  - odrediti najznačajnije pozitivne i negativne učinke, posebno učinke na pojedina područja gospodarstva, uključujući i financijske učinke; područje socijalne skrbi i područje zaštite okoliša, za svako predloženo zakonsko rješenje,
  - osigurati približnu procjenu očekivanog fiskalnog učinka na državni proračun<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ured za zakonodavstvo stručna je služba Vlade Republike Hrvatske, osnovan Zakonom o Vladi Republike Hrvatske (NN 150/11). Uredom upravlja ravnateljica. Ured broji ukupno 15 državnih službenika: ravnateljica, zamjenica ravnateljice, tri pomoćnika ravnateljice, osam savjetnika i dvije administrativne tajnice. Uz koordinaciju ravnateljice, na pravnim poslovima radi devet službenika, a na poslovima PUP-a radi tri službenika. Na podršci radu ravnateljice i uredskom poslovanju rade dvije administrativne tajnice.

<sup>7</sup> Ovi koraci su također detaljnije iznijeti u Priručniku o državnim službenicima o pripremi PUP-a (dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucina-ka-propisa/postupak-procjene-ucina-ka-propisa/226>).

## Primjena politike PUP-a

### Broj primijenjenih PUP postupaka

22 Iskaza o PUP-u je obavljeno za 344 zakona koji su doneseni u 2013. godini, odnosno 6,4% od ukupnog broja donesenih zakona. Unatoč tome što je bila planirana izrada PUP-a za 61 zakon u 2013. godine, samo 22 zakona su imali PUP - 33,4 %. Razlog za mali broj PUP-ova u odnosu na ukupan broj donesenih zakona stoji u tome da zakon predviđa PUP za mjere koje se predlažu u Godišnjem planu normativnih aktivnosti. Većina zakonodavnih mjera donesenih u 2013. godini, su bili *ad hoc* prijedlozi koji su usvojeni kako bi se odgovorilo na pitanja koje je Vlada smatrala hitnim za rješavanje kako bi se odgovorilo na gospodarsku krizu ili uskladiti s neophodnim obvezama zbog članstva u EU.

### Kvaliteta Iskaza o PUP-u

SIGMA je analizirala 10 Iskaza o PUP-u (5 predloženih za analiziranje od strane Vlade Republike Hrvatske, a 5 je izabrano nasumice). Donja tablica navodi u stupu 1., zahtjeve za PUP kao što je propisano u Smjernicama procjene učinka propisa za državne službenike i u stupu 2. opće komentare SIGMA-e na 5 procjenama koje je predložio Ured za zakonodavstvo na razmatranje. Slični komentari se mogu iznijeti i za ostale analizirane PUP-ove.

### Iskaz o PUP za Nacrt prijedloga zakona o primjeni Direktive (EU) br. 1946/2003 o prekograničnom prijevozu genetski modificiranih organizama

Zahtjevi za PUP	Opažanja SIGMA-e
Definicija problema i ciljeva	Problemi i ciljevi se mogu izraziti jednostavnije.  Jedan od pristupa može biti određivanje problema i cilja koji se ostvaruje na sljedeći način: "Prekogranični prijevoz genetski modificiranih organizama (GMO) predstavlja problem za zdravlje i sigurnost, osobito u pogledu biološke raznolikosti. Taj je problem riješen na razini EU-a putem donošenja Direktive br. 1946/2003. Ovaj nacrt zakona predlaže da Direktiva stupi na snagu, usklađena s hrvatskim zakonima, te adresira problem prekograničnog prijevoza GMO-a putem uspostavljanja nadležnih tijela koje ispunjavaju zahtjeve te direktive." <sup>8</sup>
Moguće opcije	Postavljen je određeni broj opcija.
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Međutim, opcije nisu analizirane detaljno. Ne postoji vjerojatnost da neće biti nikakvih troškova vezanih uz provedbu ove mjere. Ako već postoje mjere koje se poduzimaju za rješavanje ovog problema zašto onda postoji potreba da poduzmu mjere za provedbu direktive?
Javno savjetovanje	Početno razdoblje konzultacija od 22. ožujka do 24. ožujka 2012., je bilo prekratko za održavanje kvalitetnih konzultacija. Međutim, konzultacijski period za nacrt Uredbe je trajao duže (22. travnja - 21 svibnja 2013.). Izvješće ne pruža nikakve pojedinosti o broju komentara na nacrt ili načinu na koji su adresirani ili o tome tko je konzultiran ili bio prisutan na 'okruglom stolu'.
Mišljenje nadležnih tijela	Ovo pitanje je adresirano u PUP-u.

<sup>8</sup> Vidite tekst tog PUP-a



Predložene opcije	Direktive su obvezujuće i prema tome ako već postoji usvojeni nakon koji ispunjava te obveze, onda nedvojbeno nema potrebe primijeniti novi zakon.
-------------------	--

### Iskaz o PUP-u za Nacrt prijedloga zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom

Zahtjevi za PUP	Opažanja SIGMA-e
Definiranje problema i ciljeva	Problem je predstavljen na pomalo složen način iako se čini da je jednostavan, naime, postoji (značajan) broj osoba isključenih iz tržišta rada zbog određenog invaliditeta. (Mnogi, ako ne i većina) tih ljudi nemaju radno iskustvo. Intervencijska politika mogla bi smanjiti nezaposlenost kod ove grupe građana i poboljšati njihovo i blagostanje njihovim obiteljima. Cilj predložene politike je "osigurati puni pristup tržištu rada osobama s invaliditetom, u skladu s njihovim sposobnostima, znanjima i vještinama i objediniti sustav profesionalne rehabilitacije" kroz ispunjavanje ciljeva postavljenih u PUP-u.
Moguće opcije	Predstavljene su četiri opcije: dvije koje ne zahtijevaju usvajanje zakona i dvije koje to zahtijevaju. Prva opcije predviđa dopune zakona a druga izradu potpuno novog zakona i usklađivanje svih postojećih zakonskih rješenja. Ovo je bilo najpreferiranije rješenje.
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Troškovi nisu navedeni u materijalima koji su dostavljeni SIGMA-i. Poteškoće u procjeni financijskog učinka su priznate u PUP-u. Dato je objašnjenje pogodnostima koje se nude, ali ono nije lako shvatiti prema tome ovdje je navedeno obrazloženje. "Prema ovom istraživanju (PUP) korist od profesionalne (radne) rehabilitacije u odnosu na ukupne troškove je značajna čak i za osobe koje zarađuju 70% prosječne bruto plaće, jer bi se troškovi za rehabilitaciju ovih osoba pokrili kroz doprinose i poreze već dvije do tri godine nakon početka rada." Obrazloženje ove tvrdnje predlagatelja zakona može biti pogrešno jer se temelji na nekoliko pretpostavki. Prva, da će troškovi rehabilitacije biti manji od iznosa uplaćenih poreza po svakoj rehabilitiranoj osobi.  Drugo, da će sve rehabilitirane osobe naći i zadržati zaposlenje. Treće, da se sve osobe mogu rehabilitirati.
Javno savjetovanje	Savjetovanje su obavljene ali broj konzultiranih osoba je manji u odnosu na ukupan broj stanovnika zemlje u cjelini. Na primjer, 52 ljudi je došlo na okrugli stol koji je organiziran za raspravljanje o ovome pitanju. Samo je devet mišljenja podneseno tijekom konzultacija koje su se provele putem interneta.
Mišljenje nadležnih tijela	Ovo pitanje je adresirano putem PUP-a

### Iskaz o PUP-u za Nacrt prijedloga zakona o radu

Zahtjevi PUP-a	Opažanja SIGMA-e
Definiranje problema i ciljeva	Problemi nisu jasno definirani i izneseni. Opis problema je predugačak (5 strana), ciljevi izneseni na 1.5 strana, u oba slučaja jako nejasno, sa puno brojki koje su u nekim slučajevima neuvjerljive.
Moguće opcije	Četiri (4) opcije su uzete na razmatranja ali bez razrade bilo kakvih gospodarskih, financijskih ili socijalnih učinaka.
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo	Nije uloženo napora u procjeni troškova i koristi.

Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Nije bilo nikakvih analiza koje bi omogućile donositeljima odluka da odluče koja je najprimjerenija opcija.
Javno savjetovanje	Obavljene su savjetovanje sa vladinim tijelima i dionicima. Nije pridodana važnost javnoj raspravi s građanima i poduzetnicima i komentarima i prijedlozima (13) koji su dobiveni putem javnih konzultacija na Internet stranici ministarstva.
Mišljenje nadležnih tijela	Mišljenja tijela su zatražena na osnovu zakonskih obveza.

### Iskaz o PUP-u za Nacrt prijedloga obiteljskog zakona

Zahtjevi za PUP	Opažanja SIGMA-e
Definiranje problema i ciljeva	Čini se da prijedlog pokriva širok spektar pitanja koja se odnose na obiteljsko pravo. Izgleda su glavni problemi u potrebi za alternativnim postupkom rješavanja sporova i bolju zaštitu djece općenito. Međutim, problemi nisu dobro postavljeni i nije lako uvidjeti na osnovu ovog PUP-a koji su ciljevi zakona i kako će se oni postići.
Moguće opcije	
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Opcije nisu uzele u obzir sve pojedinosti i nema analize troškova osim nejasnih izjava kao što su: (1) "biti će potrebe za dodatnim financiranjem dok će dugoročno ova rješenja doprinijeti ekonomičnijem postupku" (2) "Povećani troškovi zbog mogućeg pokretanja postupka pred Europskim sudom za ljudska prava". Ovi troškovi se mogu lako izračunati.
Javno savjetovanje	Obavljene su savjetovanje, međutim opis ne daje dojam do je došlo do konzultacija na razinu na kojoj bi se ova tema morala raspravljati.
Mišljenje nadležnih tijela	Mišljenja su dostavljena međutim PUP ne daje indikacije o kvaliteti tih mišljenja ili o načinu na koji su pitanja adresirana.

### Iskaz o PUP-u za Nacrt prijedloga zakona o državnim potporama

Zahtjevi za PUP	Opažanja SIGMA-e
Definicija problema i ciljeva	Problemi i ciljevi se mogu, pretpostavljam, izraziti sažeto i jezgrovito na sljedeći način: "Nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, odgovornost za upravljanje državnim potporama će biti u nadležnosti Europske komisije; postojeći zakon se mora ukinuti i treba biti zamijenjen sa zakonom koji ispunjava tu obvezu.
Moguće opcije	
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Ne postoji prava usporedba opcija. Troškovi i koristi uopće nisu adresirani. PUP naprosto navodi da „Opcija 3 je najkorisnija uz najmanje troškova. Troškovi su opravdani (uvođenje novog zakona na općoj razini putem jačanja kapaciteta Ministarstva financija).“
Javno savjetovanje	Kraće savjetovanje s javnošću su obavljene putem Internet stranica Ministarstva financija.
Mišljenje nadležnih tijela	Tražena su mišljenja nadležnih tijela međutim PUP ne pruže podatke o tome koja su to bila mišljenja i na koji način su ona iznijeta.

**Iskaz o PUP-u za Nacrt prijedloga zakona o zaštiti na radu**

Zahtjevi PUP-a	Opažanja SIGMA-e
Definiranje problema i ciljeva	Definicija problema nije jasno naznačena. Problem i ciljevi su razrađeni predugo. Problem je nejasan, puno statističkih podataka što još više otežava čitanje.
Moguće opcije	Četiri (4) opcije su uzete na razmatranja ali bez razrade bilo kakvih gospodarskih, financijskih ili socijalnih učinaka.
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Troškovi i koristi su kratko razrađeni za svaku opciju. Iznijete su procjene ali bez detaljnijih analiza.
Javno savjetovanje	Savjetovanje sa vladinim tijelima i dionicima obavljene putem Internet stranica ministarstva. Komentari dobiveni tijekom javnih konzultacija su sažeti ali izgleda da nisu ozbiljno uzeti u obzir.
Mišljenja nadležnih tijela	Tražena su mišljenja nadležnih tijela prema zakonu. Međutim PUP ne pruže podatke o tome koja su to mišljenja i na koji način su ona iznijeta.

**Iskaz o PUP-u Nacrt prijedloga zakona o kreditnim institucijama**

Zahtjevi za PUP	Opažanja SIGMA-e
Definiranje problema i ciljeva	Problem je jasno predstavljen – potreba usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa relevantnim propisima EU koji su se nedavno promijenili. Ciljevi jasno određeni.
Moguće opcije	Četiri (4) opcije su uzete na razmatranja ali bez razrade gospodarskih, financijskih ili socijalnih učinaka.
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Troškovi i koristi su kratko razmatrani samo za odabrane opcije bez odgovarajuće gospodarske ili financijske analize.
Javno savjetovanje	Obavljene savjetovanje sa vladinim tijelima i dionicima – nema komentara. Obavljene javne savjetovanje – nisu primljeni komentari.
Mišljenja nadležnih tijela	Mišljenja nadležnih tijela zatražena na osnovu zakona. Dostavljen je jedan prijedlog Gospodarske komore koji je uzet u razmatranje u postupku izrade.

**Iskaz o PUP-u za Nacrt prijedloga zakona o istraživanju i eksploataciji ugljikovodika**

Zahtjevi za PUP	Opažanja SIGMA-e
Definiranje problema i ciljeva	Definicija problema je ciljeva je iznijeta o obliku potrebe usklađivanja sa ostalim relevantnim propisima.
Moguće opcije	Četiri (4) opcije su uzete na razmatranja ali bez razrade gospodarskih, financijskih ili socijalnih učinaka.
Usporedba opcija Utjecaj na gospodarstvo Financijski učinci Socijalni učinci Učinci na okoliš	Troškovi i koristi uopće nisu uzeti u obzir.
Javno savjetovanje	U izvješću o Prethodnom PUP-u nema podataka o konzultacijama
Mišljenja nadležnih tijela	Nisu dostupna.

## Dovoljno dobro stanje ili koraci prema naprijed?

Gore navedena analiza upućuje na to da postoji značajan prostor za unapređenje kvalitete PUP-a, ali i da je napravljen dobar početak za pokretanje PUP postupaka, s namjerom da se stvori "apetit" u nekim ključnim ministarstvima za pokretnost postupka. Uvođenje PUP-a donijelo je više transparentnosti u pripremi zakona i veću svijest, općenito, o potencijalu racionalnijeg pristupa u kreiranju politika. Jedan od alata na raspolaganju Uredu za zakonodavstvo mogućnost je vraćanja slabo izrađenih iskaza o PUP-u uz traženje dodatnih napora predlagatelja na poboljšanju iskaza. Drugo, Ured za zakonodavstvo može zaustavljati iskaze o PUP-u koji su loše kvalitete. Ured za zakonodavstvo tvrdi da se većina iskaza o PUP-u predmet razmjene službene korespondencije između Ureda i nadležnog ministarstva zbog potreba dorade na određenim iskazima. Osim toga, Ured za zakonodavstvo zatražio je Prethodnu procjenu za sve nacрте prijedloga zakona. U 2013. godini, od 22 pristiglih iskaza o PUP-u, Ured za zakonodavstvo odbacio je u potpunosti jedan iskaz o PUP zbog loše kvalitete, dok su ostali iskazi vraćani natrag kako bi se ugradili dodatni komentari Ureda. Na pitanje zašto nije odbačeno više iskaza o PUP-u na temelju kvalitete, odgovor je bio da je početni cilj bio uspostava postupka. Potom se postavilo pitanje o tome koji je standard koji se treba primijeniti kako bi se odredila točka do koje će PUP biti "dovoljno dobar". Ne postoji jednostavan odgovor na to pitanje. Iskazi o PUP-u trebaju uzeti u obzir više analiza posebno njihove troškove i koristi kako bi bili jednako dobri kao i oni koji se poduzimaju, primjerice, od strane Europske komisije. Međutim, odbijanje prevelikog broja Iskaza o PUP-u, od strane Ureda za zakonodavstvo, bi eventualno moglo dovesti do nepotrebnih sukoba s ministrima koji predlažu zakone. Postoje granice u kojoj mjeri su tehnička uplitanja u predložene zakone politički prihvatljivi.

Potrebna je ravnoteža između uspostavljanja i primjene politike PUP i postizanja najviših standarda tijekom njene primjene. Ured za zakonodavstvo najvjerojatnije je odredio pravi balans za 2013. godinu, ali će morati naporno raditi na brojnim frontama kako bi politika PUP-a postala održiva. Ured za zakonodavstvo će također trebati puno veću političku podršku za svoje napore i puno veće razumijevanje od strane svih dužnosnika o činjenici da je PUP jedan koristan alat, a ne dodatno administrativno opterećenje za dužnosnike koji su već pod velikim pritiskom iz više smjerova. Ured za zakonodavstvo zadovoljan je dosadašnjim postignutim napretkom. Vidljivo je prihvaćanje od strane ministarstava koji se slažu sa potrebnom poduzimanja PUP-ova. Sljedeći veći izazov je poboljšati kvalitetu PUP-a. To je izazov koji ne može prevladati samo Ured za zakonodavstvo. Savjetnici u Uredu za zakonodavstvo i ostali državni službenici koji su intervjuirani svjesni su dugog puta prije nego što u potpunosti profunkcionira sustav PUP-a. Ured za zakonodavstvo svjestan je činjenice da će se kvaliteta PUP-a trebati poboljšati u jasnoći definiranja problema i postavljanja ciljeva, razine analize (financijske, gospodarske, socijalne i okolišne), posebice analize troškova i koristi. Postoje granice onoga što Ured za zakonodavstvo može postići bez zrelije i potpuno artikulirane političke podrške. Postupak PUP-a treba biti bolje prihvaćen od strane drugih dijelova državne uprave uključujući Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske, jer ne postoje sankcije za ministarstava koja nisu usklađena s obveznim uvjetima PUP-a. S druge strane, nema ni nagrade za one koji uredno ispunjavaju uvjete.

Ured za zakonodavstvo uveo je daljnja poboljšanja u postupku PUP-a početkom 2014. godine, čime je započeo dug put prema poboljšanju procesa. Od siječnja 2014. godine, Ured za zakonodavstvo inzistira da svi predloženi nacrti prijedloga zakona (uključujući sve *ad hoc* zakone koje su izvan dosega Godišnjeg plana normativnih aktivnosti) slijede prethodni postupak PUP-a. Ovaj pristup dokazuje da se Ured za zakonodavstvo aktivno zalaže za postupak kontinuiranog poboljšanja postupka PUP-a. Međutim, Ured za zakonodavstvo ne može samostalno postići više, već će ovaj postupak zahtijevati znatno veću političku i administrativnu podršku, kao i stavljanje na raspolaganje kako većeg broja službenika Ureda za zakonodavstvo, tako i na razini ministarstava, ako se želi da PUP postane održiva stvarnost u političkim procesima u Republici Hrvatskoj.

Osim toga, Zakon o PUP-u daje mogućnost da Vlada Republike Hrvatske zatraži PUP i za podzakonske akte, ako postoji mogućnost da će predloženi podzakonski akti ili nacrti imati značajan utjecaj na gospodarstvo, socijalna pitanja ili na okoliš. Ta mogućnost se za sada nije koristila.

## Ideje za poboljšanje

Postupak PUP-a bi se mogao još poboljšati uz savjetovanje s javnošću, odnosno s organizacijama civilnog društva (OCD) te poslovnom zajednicom. Sve intervjuirane osobe izjavile su da se transparentnost djelovanja Vlade znatno popravila kao rezultat uvođenja obveze organiziranja savjetovanja s javnošću.

Napredak je postignut u unapređenju savjetovanja s javnošću i putem Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske usvajanjem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata ("Narodne novine", broj 140/09). Nadalje, Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 25/13) stupio je na snagu 2013. godine, čime se zahtijeva u pravilu 30 dana savjetovanja s javnošću o zakonskim i podzakonskim aktima. Zakon o PUP propisuje postupak u dva koraka savjetovanja s javnošću u postupku PUP-a - 30 dana javne rasprave o izvješću Iskaza o PUP-u koju prati drugi krug od 15-30 dana javne rasprave o Izvješću PUP-a i nacrtu prijedloga zakona.

Prema mišljenju predstavnika OCD koji su intervjuirani za potrebe ovog izvješća, do jednog jednostavnog poboljšanja bi došlo kreiranjem središnje internet stranice za PUP (npr. preko stranice Ureda za zakonodavstvo) gdje bi vanjski dionici mogli provjeriti iz prve ruke koji se novi zakoni pripremaju i koji je napredak postignut u njihovom donošenju. Cilj takve stranice je postati središnjom virtualnom točkom za sve PUP-ove u Republici Hrvatskoj. Slične internet stranice – za bolje propise (Better Regulation) - postoje u Velikoj Britaniji i drugdje. Tu bi se trebao predstaviti pregled razvoja svih PUP-ova uključujući komentare i rezultate javne rasprave i predložene zakone. To bi bilo mjesto gdje bi se svi Iskazi o PUP-u objavljivali radi savjetovanja o aktualnim nacrtima prijedloga zakona, kao i najavama predstojećih PUP-ova (prema godišnjem planu normativnih aktivnosti i *ad-hoc* zakonima).

Na taj način, ne samo da bi se osigurala bolja transparentnost i lakši pristup javnosti, OCD-a i drugih zainteresiranih dionika, već bi to omogućilo bolje praćenje (i kontrolu) cjelokupnog postupka PUP-a. Takva internet stranica može biti dobra osnova za daljnji razvoj aktivnosti e-upravljanja u Hrvatskoj što može dovesti do razvoja cijelokupnog sustava PUP-a i nastaviti dalje prema integriranom elektronskom sustavu za izradu propisa.

Veće i utjecajnije OCD imaju prednost što rade blisko s vladom i bolje su informirane. S druge strane, vrijeme na raspolaganju za savjetovanje je prekratko da bi se veće OCD mogle savjetovati sa svojim članovima. Međunarodna praksa ukazuje da bi se trebala dopustiti duža razdoblja za savjetovanje. Na primjer, Europska komisija za savjetovanje daje na raspolaganje najmanje osam tjedana. To se smatra minimalnim razdobljem i Komisija preporučuje da savjetovanje ne bi trebao biti jednostrani proces i da bi se tijekom određivanja vremenskih razdoblja za savjetovanje trebalo voditi računa o praznicima i drugim događajima koji bi mogli utjecati na vrijeme dopušteno za savjetovanje.<sup>9</sup>

Niti jedan od analiziranih PUP-ova nije u stvarnosti uzelo u obzir neregulacijska rješenja kao opciju, jer još uvijek postoji kulturološko uvjerenje da sve mora biti regulirano putem propisa. Ured za zakonodavstvo je također istaknuo nedostatak ozbiljnog razmatranja ne-regulatornih rješenja kao opcija u svim PUP-ovima koji su mu podneseni. Ova mogućnost je spomenuta u svim pregledanim izvješćima PUP-a, ali je u svim slučajevima loše izrađena i, kao rezultat toga, ideja da se određeno pitanje riješi na taj način je odbačena jer se smatrala nemogućom opcijom. OECD sugerira da "u mnogim situacijama može postojati niz rješenja osim tradicionalnog pristupa „zapovijedanja i kontrole" koji se koristi, uključujući i fleksibilnije oblike tradicionalnih propisa (kao što su pristupi koji se temelje na rezultatima i poticajima), koregulaciju i sheme samoregulative, poticaje i tržišne instrumenata (kao što su porezne olakšice i utržive dozvole) i pristupa informacijama."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm)

<sup>10</sup>

<http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCwQFjAA&url=ht>

## Postupak izrade propisa – Međunarodna iskustva

Pozornost je uvijek usmjerena potrebi da se jačaju kapaciteti za izradu nacrtu zakona. Takva je bila zabrinutost u vezi loše izrađenih nacrtu zakona u Engleskoj krajem devetnaestog stoljeća pa je osnovan poseban ured koji je preuzeo odgovornost za izradu nacrtu zakona, a to je praksa koja se nastavila i proširila u zemljama koje koriste anglosaksonsko pravo.<sup>11</sup>

U zemljama koje koriste anglosaksonsko pravo, dužnosnici formuliraju prijedloge politika koje šalju ministrima, a ti se prijedlozi dalje dostavljaju specijaliziranim pravnim stručnjacima odnosno parlamentanim ili zakonodavnim savjetima. Njihova je uloga unijeti prijedloge u propise koji su jasni i pravno učinkoviti. U kontinentalnom pravu, formuliranje politika i izrada zakona se često obavlja od strane istih dužnosnika. Međutim, zemlje poput Francuske, Belgije, Italije i Španjolske imaju posebna tijela koja se obično zovu Državnim vijećima čija je uloga pregledati propise prije nego što se oni podnesu vladi kako bi se osiguralo da su u suglasnosti s Ustavom i općim pravnim načelima u toj zemlji.

Razvoj bolje i pametnije (SMART) regulatorne politike je također utjecalo na izradu nacrtu propisa. Posebice, kada se radi o potrebi da se administrativna opterećenja stave na minimum. Iako ne postoji niti jedan jedini dogovoreni standard za kvalitetu zakonodavstva, mnoge zemlje su usvojile skup načela za izradu nacrtu zakona i većina se slaže da postoji potreba da se kreira zakonodavstvo koje je dostupno, koherentno, konzistentno, kao i provedivo. Neke zemlje su odredile te standarde putem zakona i neki takvi primjeri su iznijeti u **Dodatku 3**.

Edukacija službenika za izradu nacrtu prijedloga zakona oslanja se najviše na učenje kroz rad. Međutim, dostupna je i brojna akademska literatura o znanosti o zakonodavstvu ili '*légistique*', kako se to naziva u Francuskoj. Određena sveučilišta i škole za javnu upravu u zemljama OECD-a su razvila programe za obuku službenika za izradu zakona. Postoji manja potreba za formalnom naobrazbom u zemljama u kojima postoji duga tradicija izrade propisa i zapošljavanja službenika s visokom razinom komunikacijskih vještina u ispunjavanju zadaća pisanja memoranduma ili izvješća.

U mnogim zemljama pozornost se također posvećuje upravljanju zbirkom propisa kako bi se poboljšala njena ukupna kvaliteta. Mnoge zemlje imaju programe administrativnog pojednostavljenja, gdje se pozornost daje smanjenju administrativnih opterećenja za građane i poslovne subjekte. Neke su zemlje također uložile napore u ukidanju zakona koji su suvišni ili više nemaju praktični učinak i zemlje imaju programe zakonskih reformi u kojima se pregledava zbirka zakona i daju prijedlozi Vladi da revidira postojeće zakonodavstvo kako bi se ono moderniziralo.

## Postupak izrade propisa – Republika Hrvatska

Proces izrade zakona u Hrvatskoj slijedi ono što bi se moglo nazvati modelom kontinentalnog prava. Nakon početne odluke o razvoju politike i primjeni iste putem zakona, dužnosnik ministarstva koje je nadležno za tu politiku dobija zadaću izraditi prijedlog politike, a zatim, u konzultaciji s pravnim savjetnicima dotičnog Ministarstva, izrađuje nacrt prijedloga zakona. U slučaju složenih političkih prijedloga, može biti formirana radna skupina, ili se izrada ustupi istaknutim pravnicima na pravnim fakultetima ili privatnim odvjetničkim društvima. U mnogim slučajevima proces donošenja politika i proces izrade propisa se spajaju.

---

tp%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgov%2Fregulatory-policy%2F42245468.pdf&ei=WSw5U\_LRHqea0QW6y4C4Bw&usg=AFQjCNGA3\_HUGYrz\_DfSBula0BGiHombhQ&sig2=SUMkYxKcYW\_PimgTSX-ZTw&bvm=bv.63808443,d.d2k

<sup>11</sup> Odstupanje od ovog pristupa anglosaksonskog prava je u primjeru SAD gdje propise izrađuju senatori ili kongresmeni i onda iz dotjeruju pravni savjetnici svakog predstavničkog doma.

Odgovornost izrade nacrtu propisa onda pada na dužnosnike koji imaju glavnu odgovornost za to, pravnog savjetnika u nadležnom ministarstvu (tamo gdje ona/on postoji) ali i na pravnike u Uredu za zakonodavstvo koji se bave pregledom nacrtu prijedloga zakona. Ne postoje upute ili priručnici za izradu nacrtu prijedloga zakona. Malobrojni dužnosnici uključeni u pripremu zakona su prošli formalnu obuku za kreiranje politika ili za izradu zakona. Od dužnosnika se očekuje da razviju vještine kroz rad i uz vrlo ograničeni broj treninga koji se obično pružaju u okviru projekata koje financira EU ili kroz instrumente bilateralne pomoći.

Problemi vezani uz izradu nacrtu zakona su dobro poznati i razumljivi onima s kojima smo razgovarali. To uključuje: tempo i modele zakonodavnih aktivnosti. Previše toga se radi prebrzo s malo vremena za razmišljanje i analizu. Kao rezultat toga, zakoni se često mijenjaju, čineći ih teškim za čitanje i stvara se nesigurnost od čestih promjena u zakonodavstvu.

Kapaciteti variraju od ministarstva do ministarstva. Kvaliteta zakonodavstva ovisi o odgovarajućoj obuci, iskustvu, znanju i vještini dužnosnika u svakom ministarstvu. Ministarstva koja često izrađuju nacrtu zakona imaju veće mogućnosti za razvoj potrebnih vještina i znanja.

Nema dogovorenih kriterija uvezi onoga što se smatra kvalitetnim zakonodavstvom u Hrvatskoj. Intervjuirane osobe davali su različite odgovore na pitanje što bi predstavljalo kvalitetu. No, u cjelini, sve osobe s kojima smo razgovarali se slažu da zakonodavstvo treba biti izrađeno na način da je jasno, u skladu s Ustavom i općim pravnim načelima, u skladu sa zahtjevima povezanim s članstvom u Europskoj uniji i ispunjavati ciljeve predlagatelja zakona.

Priručnik za izradu nacrtu zakona, koji je financiran od strane EU, pripremljen je od strane Ureda za zakonodavstvo, uz pomoć Hrvatskog pravnog centra i Ministarstva vanjskih i europskih poslova. Međutim, nedavno usvojeni Poslovnik Hrvatskoga sabora ("Narodne novine", broj 81/13) propisao je formalni uvjet i odredilo da je objavljivanje bilo kojeg priručnika za izradu nacrtu zakona u odgovornosti Hrvatskoga sabora kao tijela nadležnog za kvalitetu zakonodavstva.

Rad na priručniku zatim je zastao i posljedično, nije moglo doći do napretka u izgradnji kapaciteta za izradu nacrtu zakona putem treninga na temelju dogovorenih zakonodavnih standarda, kao što je to dokumentirano u Priručniku. Ovaj pregled pruža priliku da Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora započne razgovore s Uredom za zakonodavstvo o mogućim načinima da se pomire različiti stavovi o pitanjima od zajedničkog interesa.

Nema koherentne ili dosljedne prakse u reformi propisa (pregled i modernizacija propisa) ili revizije statutarne prava (pregledom zbirke propisa i ukidanjem propisa koji su prevaziđeni ili se ne mogu više koristiti u praksi). Bilo je stalnih nastojanja političke opozicije, poslovnih udruženja (npr. HUP, HGK), veleposlanstava i ulagača u promicanju potrebe za regulatornim rezom ili sličnim projektom. U vrijeme završetka izvješća, nisu poduzete daljnje akcije.

Postoje određeni problemi vezani za izradu prijelaznih odredbi. To su odredbe koje reguliraju prijelaz s jednog skupa pravnih rješenja na drugo. Ako te odredbe nisu izrađene može doći do temeljnih pravnih problema koji predstavljaju stalni izazov za Ustavni sud Republike Hrvatske u nastojanju stvaranja ravnoteže potreba za pravdom kroz stvaranje izvjesnosti s loše izrađenim odredbama koje stvaraju neizvjesnost.

Postoji niz pozitivnih čimbenika u razvoju i održavanju dobre prakse u izradi nacrtu zakona u Hrvatskoj. Ured za zakonodavstvo predstavlja vrijednu bazu znanja i vještina, a poznat je po pristupu svojim klijentima kojima je od velike pomoći. Ured za zakonodavstvo održava kontakt s njegovim ranijim službenicima, a to održava tradiciju ureda u prenošenju znanja budućim generacijama.

Propisi koji su usvojeni od 1990. godine dostupni su u elektroničkom obliku<sup>12</sup>. Kada izmjene zakona premašuju 50% teksta obvezna je praksa konsolidacije (ponovno objavljivanje propisa s unijetim izmjenama tako da se zakon može čitati kao jednog tekst).

Ured za zakonodavstvo otvoren je za nove ideje, ali ima vrlo ograničene kapacitete. Ured je učinio velike napore kako bi se osiguralo usklađivanje s međunarodnom praksom te je održao niz seminara u kojima su međunarodni stručnjaci prenijeli novine iz njihovih zemalja. Ovaj postupak treba nastaviti, a Ured za zakonodavstvo treba povećati svoje napore da se uključi u međunarodne mreže kao što je Skupina stručnjaka visoke razine za bolju regulaciju pri Europskoj komisiji.

---

<sup>12</sup> Dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/>



## **Zaključci i preporuke**

### **Zaključci**

Uložen je znatan trud u razvoj i omogućavanje održive politike PUP-a. Taj je trud, međutim, pretjerano ovisio o malenom broju zaposlenih u Uredu za zakonodavstvo i nekolicini entuzijasta, državnih službenika i službenica na razini ministarstava. Dugoročno gledano, to nije održivo. Ured za zakonodavstvo svjestan je nedostataka procesa tijekom prve godine provedbe politike PUP-a. Svoje je stavove o toj situaciji izrazio u izvještaju Vladi Republici Hrvatskoj, koji je dostupan na internet stranici Ureda za zakonodavstvo.

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

### **Priprema godišnjega plana normativnih aktivnosti**

Priprema Godišnjeg plana normativnih aktivnosti odlična je ideja. Međutim, tijekom 2013. godine, Godišnji plan bio je manje učinkovit zbog potrebe za provođenjem znatnoga dijela ad hoc ili propisa u hitnom postupku, kako bi se odgovorilo propadajućoj ekonomskoj situaciji. Nedostatak pridržavanja plana značio je da su mnogi zakoni provedeni korištenjem hitnog postupka donošenja zakona u Hrvatskom saboru. To je prouzročilo i vrlo malen broj postupaka PUP-a: samo 6,4% od ukupnog broja usvojenih zakona u 2013. godini. Ovo uzrokuje prijetnju održivosti procesa PUP-a ukoliko prevladava dojam da ga se može zaobići u korist hitnosti. Iskustvo 2013. godine pokazuje da je uveden prevelik broj ad hoc regulatornih mjera. Neke od tih mjera potencijalno imaju primjetan utjecaj na gospodarstvo, poput predloženoga propisa s namjerom ograničavanja kamatnih stopa na 11% i predloženoga propisa o značajnim ulaganjima u gospodarstvo.

### **Kvaliteta procjena učinka**

Oblik i sadržaj Iskaza o PUP-u mogao bi biti mnogo bolji. Općenito, nisu pisani sažeto ni jezgrovito. Uglavnom ih je teško čitati, čak i osobi koja je upoznata s materijom kojom se bavi. Nijedan od analiziranih iskaza nije se ozbiljnije pozabavio pitanjima dobrih i loših strana predloženih opcija. Ministarstvo financija uložilo je određen trud u procjene fiskalnog učinka. Čini se da saborski odbor koji se bavi pitanjima proračuna te procjene ne uzima u obzir.<sup>13</sup>

### **Javno savjetovanje**

Razdoblja određena za javno savjetovanje propisana Zakonom o PUP-u, Ured za zakonodavstvo smatra dostatnim za trenutni stupanj razvoja PUP-a. Pozornost koja se posvećuje potrebi za raspravom i vrijednosti rasprave odstupa od ministarstva do ministarstva. Primjerice, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava iz perspektive civilnoga društva, posvećuje pozornost raspravama, dok su Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo financija manje zainteresirana za raspravu. OCD s kojima se razgovaralo iskazale su takav stav, no nijedno ministarstvo nije prihvatilo kritiku. Sugovornici su kao pozitivnu odliku uvođenja procesa PUP-a istakli veću transparentnost procesa donošenja javnih politika u Hrvatskoj.

---

<sup>13</sup> Ovo je opažanje proizašlo iz razgovora obavljenog s saborskim službenikom koji radi za tajništvo toga Odbora.

## Resursi

Broj zaposlenih u Uredu za zakonodavstvo nerealno je malen. Oslanjanje na dobru volju, predanost i dobro zdravlje tih zaposlenih predstavlja nedopustiv rizik učinkovitom funkcioniranju Vlade Republike Hrvatske.

Provedeni razgovori pokazuju da je u ministarstvima i Uredu za zakonodavstvo potreban znatan razvoj kapaciteta kako bi se poboljšala kvaliteta PUP-a i kvaliteta zakona.

## Kapaciteti za izradu propisa

Nakon što se postigne dogovor između Ureda za zakonodavstvo i Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora o objavi priručnika na obostrano zadovoljstvo, treba započeti s programom treninga razvoja kapaciteta za izradu zakona. Državna škola za javnu upravu izrazila je spremnost podupiranja ovog procesa u logističkom smislu. Za ovu moguću inicijativu predavače bi se angažirali iz Ureda za zakonodavstvo, Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora i Sveučilišta u Zagrebu. Nadalje, financiranje takvoga razvoja kapaciteta trebalo bi biti moguće iz strukturnih fondova EU, kojima Republika Hrvatska kao članica ima pristup.

## Preporuke

### Općenito

#### Kratkoročno (do 12 mjeseci):

**Trebala bi postojati središnja internet stranica za PUP** koja bi pružala informacije o javnim savjetovanjima o iskazima PUP-a, o nacrtima prijedloga zakona, kako bi zainteresirana javnost mogla lakše pratiti i sudjelovati u javnom savjetovanjima. **Potrebno je produžiti vrijeme za javno savjetovanje.**

#### Srednjoročno (3 do 5 godina):

**Treba obratiti pozornost na razvoj elektroničkog sustava za praćenje čitavog procesa stvaranja javnih politika i izrade propisa** kako bi se pratio proces od ideje do objave propisa.

## Procjena učinaka propisa

#### Kratkoročno (do 12 mjeseci):

#### Trening i podizanje svijesti

**Potrebno je više treninga i kontinuirane edukacije kako bi se podigao standard analize PUP-a i razvio kapacitet za izradu propisa.**

**PUP trening** je potreban kako bi se educirali nove generacije državnih službenika sa znanjem i vještinama PUP-a, uz nastavak kontinuirane edukacije državnih službenika koji su već educirani o

PUP metodologiji. Trening je također potreban za razvijanje kapaciteta za izradu propisa. Takva vrsta treninga potrebno je osmisliti na tri razine:

- uvodni trening o osnovama izrade propisa i potrebnim znanjima i vještinama,
- napredni trening državnih službenika koji imaju prethodno znanje i vještine o izradi propisa kako bi to znanje proširili i učvrstili,
- stalna edukacija na redovnoj osnovi za državne službenike koji su uključeni u izradu zakona tako da mogu raspraviti probleme, izazove i razviti vještine.

**Podizanje svijesti** potrebno je kako bi se razvilo dobro razumijevanje društva i njegove uloge u savjetovanju o PUP-u. Ovaj proces mogao bi se iskoristiti kao način ohrabivanja za jače uključivanje u savjetodavne procese na konstruktivan i znanstveni način.

O detaljima o treninzima i načinima podizanja svijesti u smislu broja treninga, intenziteta i načinu održavanja treba voditi brigu Ured za zakonodavstvo, u konzultaciji sa ministarstvima. Ove preporuke su predstavljene kao okviri za postavljanje parametara za daljnje aktivnosti u ovim područjima.

### **Srednjoročno (3 do 5 godina):**

**Zakonodavstvo PUP-a potrebno je pojednostaviti i razmotriti s posebnim naglaskom na produljenje razdoblja za savjetovanje.** Alternativno moguće rješenje za postojeći sustav bio bi pristup PUP kao "dvo-tračnoj" politici. Ideja je izraditi manji broj iskaza o PUP-u, ali na kvalitetniji način. Uz to, svi nacrti prijedloga zakona koji se predlažu Vladi Republike Hrvatske trebali bi sadržavati sažetak (eng. concept paper) u formatu koji je predložen u odjeljku 6.2. Smjernica za državne službenike, sa setom pitanja s ciljem analize politika, razmatranju opcija i preporuka za donošenje odluka koja se oslanja na činjenicama i argumentima.

## **Dodatak 1**

### **Upitnici**

#### **Upitnik za savjetnike Ureda za zakonodavstvo u vezi procjene učinaka propisa**

Molimo vas ukratko pojasnite interne procedure za:

Provođenje postupka procjene učinaka propisa (PUP),

Pregled kvalitete procjene učinaka propisa,

Prirodu posla i dodanu vrijednost Ureda za zakonodavstvo u postupku procjene učinaka propisa.

Molimo vas opišite provedeno stručno osposobljavanje službenika za provedbu postupka PUP-a. Odgovor treba sadržavati detalje stručnog osposobljavanja, broj službenika koji su prošli stručno osposobljavanje i da li postoji kontinuirano usavršavanje za PUP.

Molimo vas, navedite provedene postupke procjene učinaka propisa od dana primjene procjena učinaka propisa te navedite primjere PUP-a

#### **Upitnik za savjetnike Ureda za zakonodavstvo u vezi izrade propisa**

1. Molimo vas opišite procese izgradnje kapaciteta za izradu propisa [u posljednje vrijeme ili od dana samostalnosti Republike Hrvatske].

2. Molimo vas ukratko opišite procedure za pregled propisa i podzakonskih akata.

3. Koje je kriterije<sup>14</sup> koristio Ured za zakonodavstvo za pregled kvalitete propisa koji su mu dostavljeni?

4. Da li Ured za zakonodavstvo ima uvid opće kvalitete propisa koji su mu poslani na mišljenje i da li se kvaliteta poboljšava, pogoršava ili ostaje na istoj razini?

5. Kakav oblik stručnog usavršavanja je pružen osobama koje su zadužene za pregled propisa?

6. Da li su svi propisi dostupni?

7. Da li se nakon usvajanja propisi usklađuju?

8. Da li se radi sustavna procjena propisa i da li se to radi redovito?

---

<sup>14</sup> Da li kriteriji uključuju pitanja kao što su: usklađenost s: Ustavom, općim pravnim načelima, osnovnoj odluci o primjeni politike ili potencijalnoj mogućnosti primjene propisa i njihove učinkovitosti.

## **Upitnik za državne službenike resornih ministarstava u vezi procjene učinaka propisa**

1. Molimo Vas ukratko opišite interne procedure za:

Provođenje postupka procjene učinaka propisa,

Pregled kvalitete provedenih procjena učinaka propisa.

2. Molimo Vas opišite provedeno stručno osposobljavanje službenika za provedbu postupka PUP-a. Odgovor treba sadržavati detalje stručnog osposobljavanja, broj službenika koji su prošli stručno osposobljavanje i da li postoji kontinuirano usavršavanje za PUP.

3. Da li postoji adekvatne upute i materijali za stručno osposobljavanje koji se odnose na primjenu postupka procjene učinaka propisa?

4. Molimo Vas navedite provedene postupke procjene učinaka propisa od dana primjene procjene učinaka propisa te navedite primjere procjena učinaka propisa.

### **Upitnik: odgovori zaposlenika organizacija civilnog društva**

1. Da li je primjena PUP-a ispunila očekivanja koja su postojala na početku uvođenja PUP-a.?

2. Da li smatrate da je uvođenje postupka procjene učinaka propisa u Hrvatskoj učinkovito?

3. Smatrate li da je postupak procjene učinaka propisa u Hrvatskoj transparentan i da ste konzultirani u vezi predloženih propisa relevantnih za vašu organizaciju?

4. Da li smatrate da se postupak procjene učinaka propisa u Hrvatskoj dosljedno primjenjuje?

5. Smatrate li da je postupak procjene učinaka propisa u Hrvatskoj proporcionalan s mjerodavnim politikama i da li se moglo kvalitetnije iskoristiti resurse za izradu PUP-a, primjerice, da li bi da li bi jednostavniji sustav imao više prednosti sukladno prilikama u Hrvatskoj?

### **Upitnik: za državne službenike resornih ministarstava u vezi izrade propisa**

Molimo vas ukratko opišite procedure za izradu propisa.

Molimo vas ukratko opišite procedure za izradu podzakonskih akata.

Koji su kriteriji kojima se službenici koriste za procjenu kvalitete propisa koje priprema resorno ministarstvo?

Koje je mišljenje resornog ministarstva o općoj kvaliteti propisa koje izrađuje i da li se kvaliteta propisa poboljšava, pogoršava ili ostaje na istoj razini?

Koja je vrsta stručnog osposobljavanja dostupna onima koji rade na izradi propisa?

Da li je resorno ministarstvo upoznato s mogućim preprekama koje su se pojavile kao rezultat sudskih odluka koje ne idu u korist izrađenim propisima?

## Dodatak 2

### Program i osobe koje su intervjuirane

#### Ponedjeljak, 24. ožujak

09:00	<b>Dolazak u Ured za zakonodavstvo</b> Edward Donelan prevoditelj
09:00 – 09:15	<b>Dobrodošlica i prezentacija radnog tjedna</b> Edward Donelan Anamarija Badovinac Boris Zelenika prevoditelj
09:15 -10:00	<b>Sastanak i uvod u izradu izvješća sa ravnateljicom Ureda, Zdenkom Pogarčić</b> Edward Donelan Zdenka Pogarčić Anamarija Badovinac Boris Zelenika prevoditelj
10:15 – 11:00	<b>Intervju</b> Edward Donelan Anamarija Badovinac – RIA i pisanje propisa prevoditelj
11:30 – 12:15	<b>Intervju</b> Edward Donelan Branka Šavrljuga – RIA i pisanje propisa prevoditelj
12:15 – 13:00	<b>Stanka za ručak</b>
13:00 – 14:00	<b>Intervju</b> Američka gospodarska komora Edward Donelan Andrea Doko Jelušić, izvršna direktorica Zdenka Pogarčić Mihaela Bošnjir Boris Zelenika
14:00 – 14:45	<b>Intervju</b> predstavnice Ministarstva socijalne politike i mladih <b>Snježana Franković</b> - RIA I pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
15:00 – 15:45	<b>Intervju</b> Edward Donelan Boris Zelenika – RIA
15:45 – 16:00	<b>Pregled dana</b>

#### Utorak, 25. ožujak

09:00	<b>Dolazak u Ured za zakonodavstvo</b>
-------	--

09:15 -10:00	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnic Ministarstva gospodarstva <b>Tina Markuš</b> - RIA i pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
10:15 - 11:15	<b>SLOBODAN TERMIN</b>
11:45 - 12:30	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnic Ministarstva zaštite okoliša i prirode <b>Nataša Kačić Bartulović</b> - RIA i pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
12:30 - 14:00	<b>Stanka za ručak</b>
14:00 - 14:45	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnic Ministarstva financija <b>Mirjana Skakelja</b> - pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
14:45 - 15:00	<b>Pregled dana</b>

### Srijeda, 26. ožujka

09:00	<b>Dolazak u Ured za zakonodavstvo</b>
09:15 -10:00	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnic Glavnog tajništva Vlade Republike Hrvatske <b>Vesna Petković</b> - RIA i pisanje propisa te koordinacija politika na razini Vlade Republike Hrvatske Anamarija Badovinac Boris Zelenika prevoditelj
10:45 - 11:30	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnik Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora <b>Sanja Vukojević</b> , savjetnica - pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
11:45 - 12:30	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnik Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora <b>Dino Bulešić</b> - pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
12:30 - 14:00	<b>Stanka za ručak</b>
15:00 - 16:00	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnic Hrvatske obrtničke komore, prostorije HOK-a <b>Sanja Želinski Matunec</b> - pisanje propisa Boris Zelenika prevoditelj
16:00 - 16:15	<b>Pregled dana</b>

**Četvrtak, 27. ožujka**

10:55	<b>Dolazak u Ured za zakonodavstvo</b>
11:00 – 12:00	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnice Hrvatskog pravnog centra <b>Agata Račan</b> – pisanje propisa <b>Heidi Eterović</b> - RIA Anamarija Badovinac prevoditelj
12:00 – 13:30	<b>Stanka za ručak</b>
14:00 – 15:15	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnice Hrvatske udruge poslodavaca <b>Maja Pokrovac</b> – RIA  <b>Hrvatska udruga banaka</b> Edward Donelan predstavnik Hrvatske udruge banaka <b>Zoran Bohaček</b> - RIA i pisanje propisa Boris Zelenika
15:15 – 15:30	<b>Pregled dana</b>

**Petak, 28. ožujka**

10:00 – 11:00	<b>Intervju</b> Edward Donelan predstavnik Hrvatske gospodarske komore (njihove prostorije) <b>Domagoj Juričić</b> - RIA Boris Zelenika
11:15 – 14:00	<b>Stanka za ručak</b>
14:30 – 15:15	<b>Završni sastanak</b> <b>Zdenka Pogarčić, ravnateljica</b> Edward Donelan Paulina Stanoeva Anamarija Badovinac Boris Zelenika



## Dodatak 3

### Međunarodni primjeri

U Sloveniji, parlament je usvojio rezoluciju o zakonodavnoj regulativi. Ovaj pravni i politički akt pruža odgovarajuću političku podršku kako bi se kreiralo kvalitetno zakonodavstvo. Rezolucija uključuje procjenu situacije i određuje proces izrade propisa. Ona navodi polazišta i načela regulatornog razvoja i definira svrhu razvoja i primjene procjene učinaka propisa.<sup>15</sup>

Moldavija također ima zakon o izradi propisa. Zakonom se utvrđuje postupak za pokretanje, izradu, ugovaranje, pregled, uređivanje, tumačenje i ukidanje zakona.

Također se uspostavljaju principi koji se moraju ispuniti prilikom izrade, usvajanja i primjene pravnih akata. To uključuje:

- a) Obrazloženje, koherentnost, dosljednost i korelaciju normi koje se razmatraju;
- b) Kontinuitet, stabilnost i predvidljivost pravnih normi;
- c) Transparentnost, objavljivanje i dostupnost.<sup>16</sup>

Zemlje poput Austrije, Njemačke i Švicarske imaju smjernice za izradu propisa koje su odvojene od zakona u procesu izrade propisa.

S druge strane, zemlje gdje se primjenjuje anglosaksonsko pravo kao što su Velika Britanija i Irska nemaju ni propise ni smjernice i oslanjaju se na iskustvu i tradiciji službi za izradu propisa koje su se razvile od 1857. godine.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Vidite opće *Istraživanje poboljšanja zakonodavnog procesa u Republici Srbiji. GiZ Beograd, 2012*

<sup>16</sup> Vidite Zakon o zakonskim aktima N 780-XV datna 27.12.2001 Monitorul Oficial al R. Moldova N 36-38/210 dana 14.03.2002

<sup>17</sup> Ovaj datum obilježava osnivanje specijalnog ureda u Londonu za izradu propisa. That date marks the establishment of a specialist office in London to draft legislation. Similar offices have developed all over the common law world.

## **Dodatak 4**

Materijali korišteni u istraživanju:

Izazovi u Procjeni učinaka propisa, Ferris, T, Irish Journal of Public Policy, Svezak 1, broj 1.

Zakon o procjeni učinaka propisa ("Narodne novine", broj 90/11)

Širenje Procjene učinaka propisa - najbolja praksa ili lekcija? Radaeilli, C European Journal of Political Research (2004)

Nacrt smjernica za izradu pravnih propisa (Zagreb, 2012)

Korištenje analize troškova i koristi, Mulreany, M (2002) Dublin: Institut za javnu upravu

Bijela knjiga Europske unije o upravljanju COM (2011)

Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa ("Narodne novine", broj 66/12)

Osvrt na postupak analize regulatornih učinaka, Dublin: Institut za javnu upravu: Goggin, I i Lauder, G (2008) Ured premijera, Irska.

Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine ("Narodne novine", broj 146/12)

Smjernice za državne službenike za PUP, Zagreb, lipanj 2012

Državni ured za reviziju, bolja regulacija putem dobrog iskorištenja procjene učinaka propisa (London, 2009)

Državni ured za reviziju, Procjena sažetka izvješća o Procjeni učinaka propisa, 2003 - 2004 (London, 2004)

Razni materijali iz Twinning projekta: Razvoj sustava Procjene učinaka propisa (PUP) u Hrvatskoj (HR/2007/IB/FI/02)

Analizira strukture, organizacije i ljudskih resursa Ureda za zakonodavstvo i izrada izvješća s konkretnim prijedlozima za poboljšanje

Regulatorna reforma u zemljama pristupnicama EU, Antoljak, V (Zagreb 2008)

Procjena učinaka propisa, Kirkpatrick, C i Parker, D, (EE, 2007)

Regulatorna kvaliteta u Europi, Radaeilli, C i De Francesco, F (Manchester, 2007)

PUP - najbolje prakse u zemljama OECD-a (OECD, 1997)

Izgradnja institucionalnog okvira za Procjenu učinaka propisa: Smjernice za donositelje politika (OECD, 2008)

Shvaćanje propisa, Baldwin, R, i ostali (Oxford, 2011)