



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**IZVJEŠĆE O PROVEDBI
STRATEGIJE PROCJENE UČINAKA PROPISA
ZA RAZDOBLJE OD 2018. DO 2023. GODINE**

Zagreb, veljača 2025.

SADRŽAJ

1. Uvod	4
2. Ostvarenje vizije i misije.....	5
3. Provedba strateških ciljeva procjene učinaka propisa u razdoblju od 2018. do 2023.....	6
3.1. Osiguranje provedbe procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku	6
3.2. Osiguranje administrativnih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa	10
3.3. Osiguranje otvorenosti i transparentnosti provedbe procjene učinaka propisa.....	11
3.4. Provedba Akcijskog plana procjene učinaka propisa za 2018.	13
4. Zaključak.....	17

Popis tablica i slika

Redni broj tablica	Naziv tablice	Stranica
Tablica 1.	Provedene radionice od 2018. do 2023.	10
Tablica 2.	Ostvareni rezultati Akcijskog plana za 2018.	14

Redni broj slika	Naziv slike	Stranica
Slika 1.	Provedba Planova zakonodavnih aktivnosti od 2018. do 2023.	7
Slika 2.	Neplanirani prijedlozi zakona u odnosu na zakonodavnu aktivnost od 2018. do 2023.	8
Slika 3.	Provedba planiranih postupaka procjene učinaka propisa od 2018. do 2023.	9
Slika 4.	Broj savjetovanja na akte procjene učinaka propisa od 2018. do 2023.	12

1. Uvod

Sustav procjene učinaka propisa uspostavljen je 2012., po prvi puta, uveden je u pravni sustav Republike Hrvatske stupanjem na snagu tadašnjeg Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/11; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2012.). Na temelju analize provedbe Zakona iz 2012., pristupilo se promjeni zakonodavnog okvira procjene učinaka propisa tijekom 2017., kada je stupio na snagu Zakon o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 44/17.; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2017.). Uz Zakon iz 2017., na snagu je stupila Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa („Narodne novine“, broj 52/17).

Odlukom o donošenju Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. („Narodne novine“, broj 129/17; u daljnjem tekstu: Strategija), Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) donijela je strateški okvir za provedbu procjene učinaka propisa za to razdoblje. Ovim izvješćem o provedbi Strategije obuhvaćeni su bitni trendovi u razvoju procjene učinaka propisa u razdoblju od 2018. do 2023. godine.

Odlukom o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (u daljnjem tekstu: Nacionalni plan) i Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine („Narodne novine“, broj 38/22.), Vlada je utvrdila politiku boljih propisa kao oblikovanje javnih politika tako da se ciljevi javnih politika postižu kroz primjenu zakona i drugih propisa uz minimalne troškove. Nacionalni plan prepoznaje politiku boljih propisa koja obuhvaća cjelovitost ciklusa oblikovanja i provedbe javnih politika - od oblikovanja prijedloga zakona, drugih propisa i akata, do njihove provedbe, vrednovanja i ponovnog predlaganja mjera za njihovo unaprjeđenje. Stupanjem na snagu Nacionalnog plana, kao temeljnog akta planiranja, prestaje potreba za samostalnim strateškim okvirom za procjenu učinaka propisa.

Na temelju analize provedbe Zakona iz 2017., pristupilo se daljnjem osuvremenjivanju zakonodavnog okvira. Sustav instrumenata politike boljih propisa uspostavljen je 1. siječnja 2024. godine stupanjem na snagu Zakona o instrumentima politike boljih propisa („Narodne novine“, broj 155/23; u daljnjem tekstu: Zakon). Zakondavni okvir za instrumente politike boljih propisa čini Zakon i Uredba o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa („Narodne novine“, broj 19/24; u daljnjem tekstu: Uredba). Politika boljih propisa pobliže je određena Zakonom kao skup aktivnosti kojima se osigurava ostvarivanje ciljeva javnih politika primjenom instrumenata politike boljih propisa. Cilj Zakona je unaprijediti kvalitetu zakona i drugih propisa, kroz jasan i transparentan postupak njihove pripreme i izrade, utemeljen na analizi njihovih učinaka te ocjeni ostvarene svrhe i cilja propisa. U postupku pripreme i izrade zakona i drugih propisa u smislu Zakona, primjenjuju se sljedeći instrumenti politike boljih propisa: planiranje zakonodavnih aktivnosti, procjena učinaka i vrednovanje propisa i savjetovanje s javnošću, kao i drugi instrumenti politike boljih propisa u skladu s posebnim propisima.

2. Ostvarenje vizije i misije

U razdoblju od 2018. do 2023. godine, Strategijom je postavljena vizija i misija s tri strateška cilja za razvoj procjene učinaka propisa. Vizija razvoja procjene učinaka propisa bila je određena kao razvoj suvremenog zakonodavnog okvira kojim se podupire razvoj građanskog društva, potiče poduzetničku slobodu i osigurava vladavinu prava. Misija se odnosila na osiguranje izrade kvalitetnih zakonodavnih prijedloga dosljednom primjenom procjene učinaka propisa uz analizu izravnih učinaka i sudjelovanje zainteresirane javnosti.

U izvještajnom razdoblju, u ostvarenju vizije i misije Strategije postignut je napredak u odnosu na razdoblje od 2012. godine putem:

- jačanja predvidivosti donošenja zakona putem redovitih ciklusa planiranja zakonodavnih aktivnosti na godišnjoj razini,
- veće razine transparentnosti zakonodavnog postupka putem portala e-Savjetovanja
- uključivosti i participativnosti građana, dionika i zainteresirane javnosti u postupku procjene učinaka propisa.

Redoviti ciklusi planiranja zakonodavnih aktivnosti na godišnjoj razini povećali su predvidivost zakonodavstva. Najveća stopa provedbe planiranih prijedloga zakona od 63%, u izvještajno razdoblju, zabilježena je 2022. godine, što odražava jačanje koordinacije i predvidivosti u zakonodavnim aktivnostima. Institut planiranja zakonodavnih aktivnosti omogućio je pružanje informacija građanima, dionicima i zainteresiranoj javnosti o nadolazećim prijedlozima zakona tijekom godine. Smanjio je razinu nestabilnosti zakonodavstva i povećao je mogućnost pravovremenog uključivanja dionika u izradu zakona. Od instituta planiranja zakonodavnih aktivnosti radi utvrđivanja prijedloga zakona radi provedbe postupaka procjene učinaka propisa, planiranje zakonodavnih aktivnosti postao je zasebni instrument politike boljih propisa i ključni planski akt Vlade na godišnjoj razini.

Putem portala e-Savjetovanja, postignuta je veća razina transparentnosti zakonodavnog postupka. U izvještajnom razdoblju, provedeno je više od 5.000 savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, čime je široj javnosti omogućeno aktivno sudjelovanje u oblikovanju propisa i drugih akata. Osim javnih savjetovanja, proaktivne aktivnosti poput tematskih okruglih stolova omogućile su uključivanje ključnih dionika u donošenje propisa i drugih akata. Prilikom izrade ključnih propisa, organizirani su okrugli stolovi s predstavnicima privatnog sektora, sindikata i akademske zajednice, što je doprinijelo boljim propisima koji su odgovarali na potrebe adresata.

Zaključno, provedba Strategije pokazala je kako su elementi vizije i misije ostvareni kroz ključne aktivnosti i rezultate, dok su se uočene poteškoće u provedbi procjene učinaka propisa i dobra praksa bili podloga za novi zakonodavni okvir o instrumentima politike boljih propisa.

3. Provedba strateških ciljeva procjene učinaka propisa u razdoblju od 2018. do 2023.

U odnosu na postavljenu viziju i misiju procjene učinaka propisa, strateški ciljevi procjene učinaka propisa bili su postavljeni kao osiguranje:

- primjene zakonodavnog postupka na način da se nacrti prijedloga zakona pripremaju u skladu s važećim propisima iz područja procjene učinaka propisa,
- administrativnih kapaciteta tijela državne uprave tako da učinkovito primjenjuju procjenu učinaka propisa prilikom izrade zakonodavnih prijedloga i
- otvorenosti i transparentnosti postupka procjene učinaka propisa za zagovaranje stajališta javnosti i zainteresirane javnosti prilikom izrade zakonodavnih prijedloga.

3.1. Osiguranje provedbe procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku

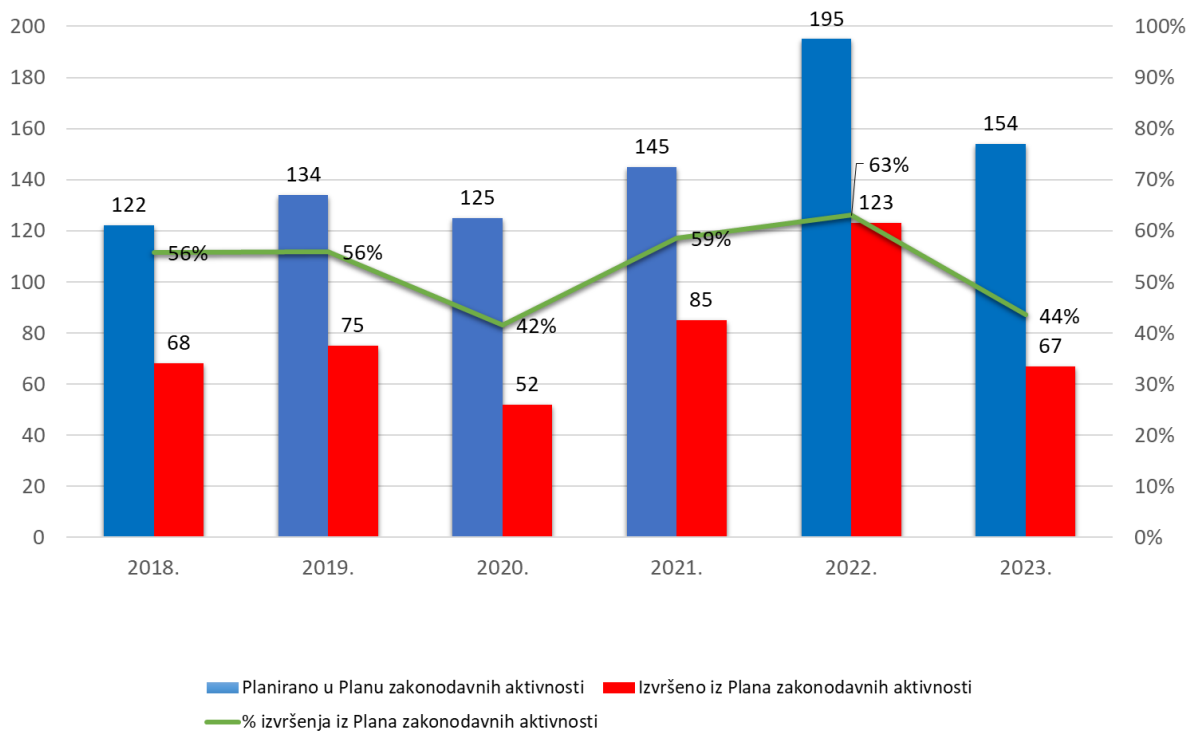
Za provedbu prvog strateškog cilja procjene učinaka propisa koji se odnosio na osiguranje primjene zakonodavnog postupka na način da se nacrti prijedloga zakona pripremaju u skladu s važećim propisima iz područja procjene učinaka propisa, u izvještajnom razdoblju praćeni su rezultati provedbe redovitih planova zakonodavnih aktivnosti Vlade, odnos planiranih i neplaniranih zakonodavnih aktivnosti te provedba planiranih postupaka procjene učinaka propisa.

U okviru mjere provođenja godišnjih planova zakonodavnih aktivnosti Vlade s ciljem izvršenja od minimalno 50% do 75% planiranih zakonodavnih prijedloga u godini za koju se plan donosi, u izvještajnom razdoblju (slika 1.), stopa provedbe godišnjih planova zakonodavnih aktivnosti Vlade kretala se u rasponu od 42% (2020.) do 63% (2023.), a 2020. i 2023. godine zabilježene stope provedbe ispod ciljanih 50% provedbe plana zakonodavnih aktivnosti. Tijekom 2018. i 2019. godine postotak provedbe iznosio je 56%. Tijekom 2020. godine zabilježen je postotak provedbe na razini 43% uslijed pandemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i prirodnih nepogoda (potresi), dok je 2021. godine ponovno zabilježen rast provedbe na 59%. Tijekom 2022. godine postotak provedbe dosegnuo je 63%, što je najviše zabilježni postotak provedbe u izvještajnom razdoblju¹. Stopa provedbe tijekom 2023. godine zabilježena je na razini 44%.

Od ukupno šest ciklusa planiranja zakonodavnih aktivnosti u izvještajnom razdoblju, četiri ciklusa planiranja zakonodavnih aktivnosti bila su u granicama ciljanih vrijednosti.

¹ Najviši postotak provedbe plana zakonodavnih aktivnosti zabilježen je 2024. u iznosu od 66%. Izvor: Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2024. Dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvjesce%20pza%202024//Izvjesce%20PZA%202024.pdf>

Slika 1. Provedba Planova zakonodavnih aktivnosti od 2018. do 2023. godine

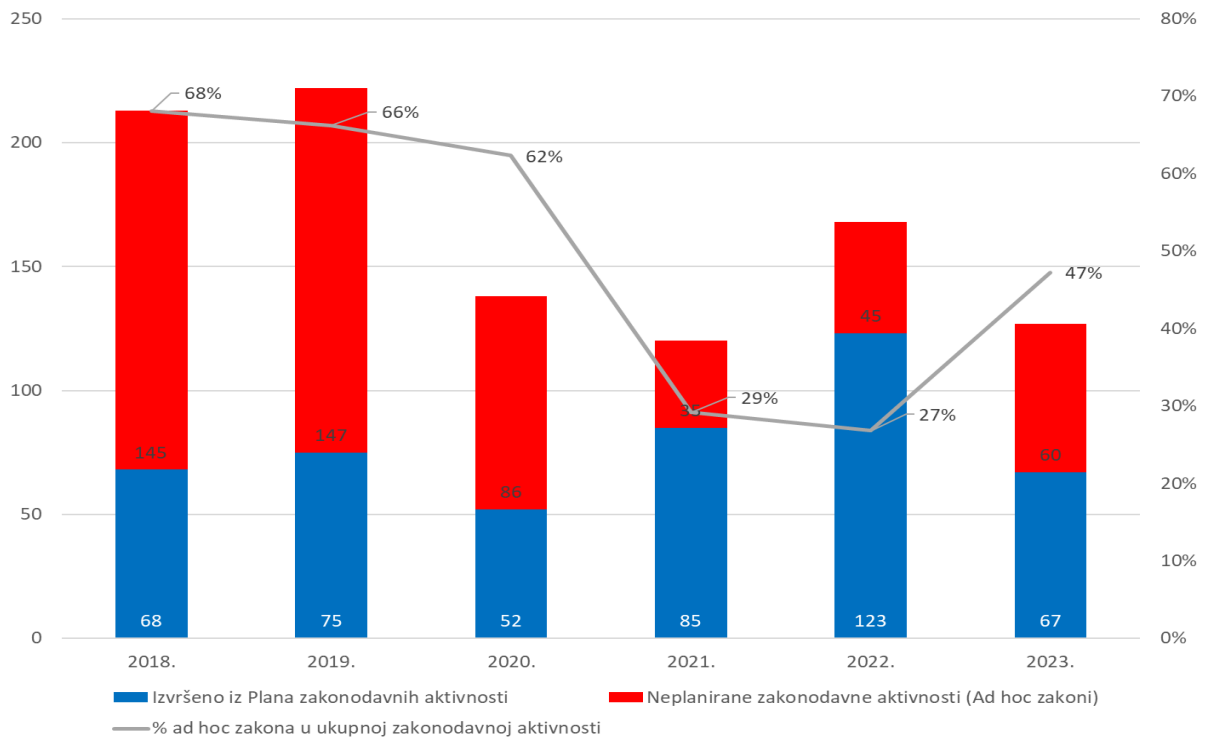


Izvor: interna baza podataka Ureda za zakonodavstvo, 2024.

U okviru mjere koja se odnosi na smanjivanje broja zakonodavnih prijedloga izvan plana zakonodavnih aktivnosti na godišnjoj razini s ciljem da ne prelaze 25% od ukupnog broja zakonodavnih aktivnosti za tu godinu, u izvještajnom razdoblju (slika 2.), postotak prijedloga zakona izvan godišnjih planova zakonodavnih aktivnosti kretao se od stope od 27% (2022.) do 68% (2018.).

U izvještajnom razdoblju ciljana vrijednost od 25% neplaniranih prijedloga zakona u odnosu na planirane prijedloge zakona nije ostvarena u izvještajnom razdoblju, a najbliže ostvarene vrijednosti bile su 29% (2021.) i 27% (2022.). Dinamika upućivanja zakonodavnih prijedloga prije svega je ovisila o okolnostima koje zahtijevaju izmjenu zakonodavnog okvira. Razloge upućivanja zakonodavnih prijedloga izvan redovitog planiranja zakonodavnih aktivnosti odnosili su se na tekuće reformske zahvate, poput reforme inspeksijskog nadzora (2018.) i sustava državne uprave (2019.), posebnih okolnosti (2020. i 2021.) te uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (2023.)

Slika 2.: Neplanirani prijedlozi zakona u odnosu na ukupnu zakonodavnu aktivnost od 2018. do 2023.



Izvor: interna baza podataka Ureda za zakonodavstvo, 2024.

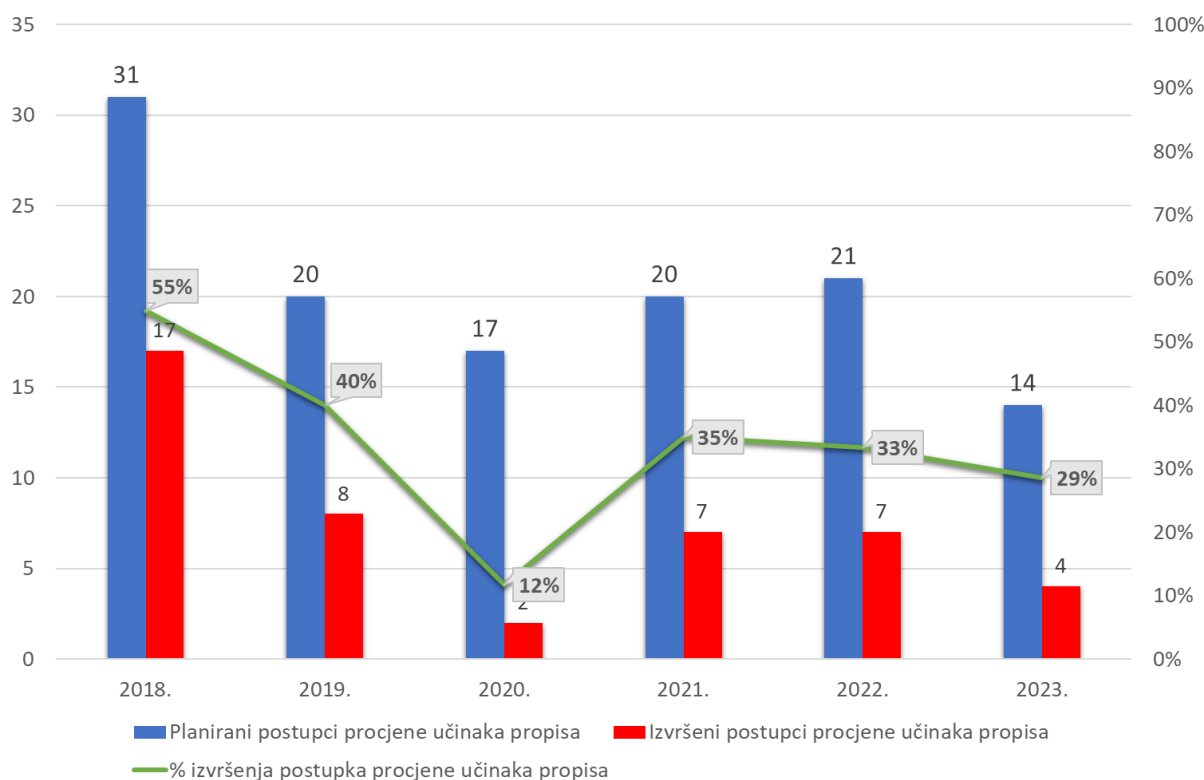
U izvještajnom razdoblju, veći dio prijedloga zakona dolazio je izvan planova zakonodavnih aktivnosti, čime se narušavala učinkovitost planiranja i provedbe procjena učinaka. U razdoblju od 2018. do 2023. godine udio neplaniranih prijedloga zakona redovito je prelazio ciljanu vrijednost od 25%, što ukazuje na potrebu za poboljšanjem procesa planiranja zakonodavnih aktivnosti.

Kako bi se poboljšala predvidivost i koordinacija, planiranje zakonodavnih aktivnosti uspostavljen je kao samostalni instrument politike boljih propisa stupanjem na snagu Zakona. Od uspostave planiranja zakonodavnih aktivnosti od 2012. godine, planiranje je zaživjelo kao samostalna disciplina u kojoj tijela državne uprave nastoje planirati zakonodavne aktivnosti na godišnjoj razini što je i dalje ostaje izazov. Planiranje uvelike ovisi o ritmu vanjskih okolnosti (prirodne pojave, ekonomske prilike, vanjsko političke okolnosti, nacionalna sigurnost i slično). Tijela državne uprave prilagođavaju planove zakonodavnih aktivnosti na temelju promjena u prioritetima ili novonastalih okolnosti.

U okviru mjere koja se odnosi na provedbu kontrole kvalitete akata procjene učinaka propisa i prijedloga zakona sukladno zakonodavnom okviru procjene učinaka propisa, u izvještajnom razdoblju, postotak provedbe planiranih postupaka procjene učinaka propisa kretao se u rasponu od 12% (2020.) do 55% (2018.). Postupci procjene učinaka propisa za prijedloge zakona nisu bili na očekivanoj razini provedbe, budući da je zabilježen mali broj postupaka procjene učinaka propisa u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti (slika 3.).

U provedbi sustava procjene učinaka propisa, u izvještajnom razdoblju, uspostavljen je sustav trijaže propisa u kojem se provodila prethodna procjena učinaka propisa, a potom i procjena učinaka propisa. Takav sustav trijaže nacрта prijedloga zakona nije dao očekivane rezultate. Provedbom trijaže propisa, obveza provedbe procjene učinaka propisa svedena je na mali broj zakonodavnih prijedloga. Prethodnom procjenom učinaka propisa uspostavljeno je načelo proporcionalnosti na način da se procjena učinaka propisa provodi samo za one zakonodavne prijedloge koji su nosili značajne izravne učinke i zahvaćali veći broj adresata. Uspostavom sustava instrumenata politike boljih propisa 2023. godine, procjena učinaka propisa postala je obvezna za sve nacрте prijedloga zakona. Iskustvo primjene načela proporcionalnosti iz izvještajnog razdoblja odgovarajuće je ugrađeno u sam Zakon kroz propisane iznimke od primjene procjene učinaka propisa.

Slika 3.: Provedba planiranih postupaka procjene učinaka propisa od 2018. do 2023.



Izvor: interna baza podataka Ureda za zakonodavstvo, 2024.

Prvi uzrok manjka većeg broja procjene učinaka propisa može se tražiti u neučinkovitosti trijaže propisa kroz prethodnu procjenu učinaka propisa. Sustav trijaže nije dao očekivane rezultate jer nije uspijevao utvrditi i prioritizirati nacрте prijedloga zakona koji zahtijevaju detaljnu procjenu učinaka. Ovo je rezultiralo ograničenom primjenom procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku. Na temelju višegodišnjeg iskustva primjene procjene učinaka propisa, sustav je reformiran 2023. godine, na način da je procjena učinaka propisa obvezna za sve nacрте prijedloga zakona kako je propisano Zakonom.

Drugi uzrok može se tražiti u nedostatku jasnoće o očekivanim učincima prijedloga zakona u ranoj fazi njihovog oblikovanja. Tijela državne uprave često nemaju dovoljno preciznih informacija o mogućim učincima prijedloga zakona, što je otežavalo izradu kvalitetnih prethodnih procjena učinaka propisa. Nove Smjernice za provedbu instrumenata politike boljih propisa iz 2024. godine, ažurirane su u skladu s novim zakonodavnim okvirom instrumenata politike boljih propisa.

Treći uzrok malog broja procjena učinaka propisa je niska razina upotrebe analitičkih alata u tijelima državne uprave. Ovo ograničava mogućnost dublje obrade podataka i preciznije analize učinaka propisa. Potrebno je dodatno razvijati edukacijske cikluse o naprednim analitičkim tehnikama, poput analize troškova i koristi te simulacija učinaka, što je predviđenom Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021. – 2026. do konca 2025. godine.

3.2. Osiguranje administrativnih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa

Za provedbu drugog strateškog cilja koji se odnosio na osiguranje administrativnih kapaciteta tijela državne uprave tako da učinkovito primjenjuju procjenu učinaka propisa prilikom izrade zakonodavnih prijedloga, u izvještajnom razdoblju praćeni su rezultati provedbe programa usavršavanja i osposobljavanja državnih službenika.

U izvještajnom razdoblju, Ured je provodio kontinuiranu izobrazbu državnih službenika u, izradi propisa, nadležnosti, načinu izrade i postupku donošenja propisa i drugih akata Vlade, metodologiji procjene učinaka propisa te provedbe postupka savjetovanja s javnošću. U IV. tromjesečju 2023. godine, Ured je započeo s radionicama o primjeni instrumenata politike boljih propisa putem radionica o temeljnim odrednicama Zakona uključujući planiranje zakonodavnih aktivnosti pa do pojedinačnih radionica o primjeni unapređenog sustava procjene učinaka propisa, vrednovanja propisa kao novog instrumenta politike boljih propisa te provedbe savjetovanja s javnošću.

U izvještajnom razdoblju, Ured je proveo radionice za ukupno 2232 državna službenika na središnjoj i lokalnoj razini (tablica 1.).

Tablica 1. Provedene radionice od 2018. do 2023.

Naziv radionice	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Nomotehničke smjernice za izradu propisa	105	99	39	85	191	169
Izrada propisa - napredni stupanj	76	94	29	80	94	80
Procjena učinaka propisa u zakonodavnom postupku	78	70	0	101	89	59
Nadležnost, način izrade i postupak donošenja propisa i drugih akata Vlade	0	54	31	43	83	46

Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata	0	0	12	0	43	0
Korištenje sustava e-Savjetovanja	0	0	75	102	70	0
Savjetovanje s javnošću kao dio zakonodavnog postupka	0	0	0	0	0	94
Novi zakonodavni okvir za instrumente politike boljih propisa	0	0	0	0	0	41
Ukupno	259	317	186	411	570	489
Sveukupno						2232
Prosječno po godini						372

Izvor: interna baza podataka Ureda za zakonodavstvo, 2024.

* broj 0 označava radionicu koja se nije izvodila u toj godini

3.3. Osiguranje otvorenosti i transparentnosti provedbe procjene učinaka propisa

Za provedbu trećeg strateškog cilja koji se odnosio na osiguranje otvorenosti i transparentnosti postupka procjene učinaka propisa za zagovaranje stajališta javnosti i zainteresirane javnosti prilikom izrade zakonodavnih prijedloga, u izvještajnom razdoblju praćeni su rezultati provedbe unaprjeđenja središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću (dalje u tekstu: portal e-Savjetovanja) i javna promocija procjene učinaka propisa.

U skladu sa sustavom procjene učinaka propisa iz 2017. godine, portal e-Savjetovanja odgovarajuće je unaprjeđen modulom za procjenu učinaka propisa. Tadašnji obrasci prethodne procjene učinaka propisa i iskaza o procjeni učinaka propisa na temelju Zakona i Uredbe iz 2017. godine, bili su uvedeni u portal e-Savjetovanja. Na ovaj način omogućeno je korištenje ovih obrazaca u digitalnom obliku. Iskustvo rada na portalu e-Savjetovanja pokazalo je da se digitalni obrasci nisu često koristili u praksi pa je digitalni učinak pojednostavljenja koraka u izradi obrazaca izostao u radu državnih službenika na portalu e-Savjetovanja.

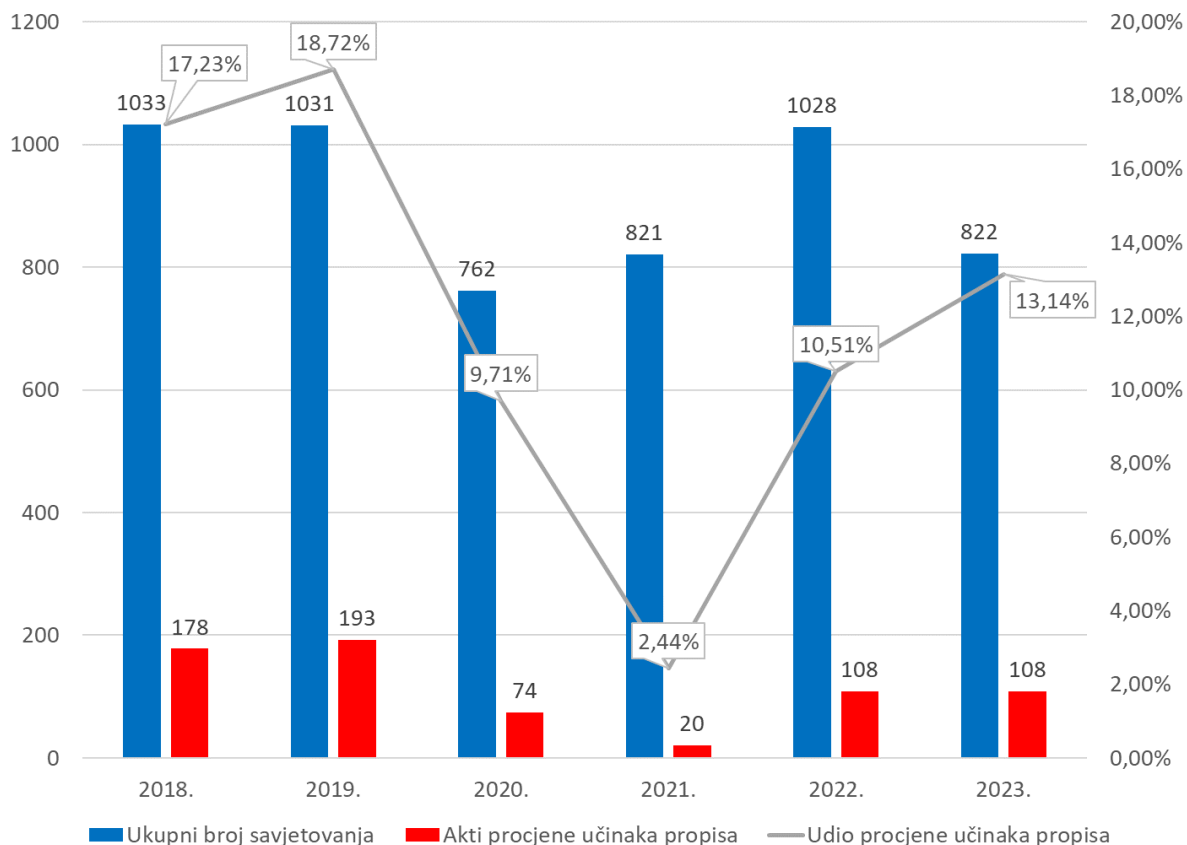
Tijekom unaprjeđenja portala e-Savjetovanja kroz projekt pod nazivom "e-Savjetovanja - proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću" provedena je analiza korištenja portala e-Savjetovanja provedene u suradnji s tijelima državne uprave. Na temelju provedene analize, modul procjene učinaka propisa je ukinut iz razloga što su korisnici smatrali su da je navedeni modul nepraktičan za korištenje jer, umjesto da pojednostavljuje postupak, on ga dodatno nepotrebno usložnjava. Za korisnike portala e-Savjetovanja pogodniji način izrade obrazaca je i dalje izrada obrazaca u jednoj od aplikacija za obradu teksta i potom pridruživanje tog obrasca u aplikaciju portala e-Savjetovanja.

U izvještajnom razdoblju provedena su javna savjetovanja na 681 akata procjene učinaka propisa (obraci prethodne procjene, obrasci iskaza o procjeni učinaka propisa i obrasci

naknadne procjene učinaka propisa). U istom razdoblju provedeno je ukupno 5497 savjetovanja putem portala e-Savjetovanja². Na akte procjene učinaka propisa odnosi se 12,39% od ukupnog broja provedenih savjetovanja s javnošću. To pokazuje da su akti procjene učinaka propisa bili zastupljeni u malom broju savjetovanja.

Najmanji broj savjetovanja na akte procjene učinaka propisa bio je zabilježen 2021. godine (2,44%), dok je najveći broj zabilježen 2019. godine (18,72%).

Slika 4.: Broj savjetovanja na akte procjene učinaka propisa od 2018. do 2023.



Izvor: Izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa od 2018. do 2023..

Udio provedenih savjetovanja na prijedloge zakona je u prosjeku 30% od ukupnog broja provedenih savjetovanja. Neučinkovitost trijaže propisa putem prethodne procjene učinaka propis imala je za posljedicu mali broj savjetovanja na akte procjene učinaka propisa, osobito na iskaze o procjeni učinaka propisa. Obveza provedbe procjene učinaka propisa putem novog Zakona, posljedično će rezultirati rastom broja savjetovanja na akte procjene učinaka propisa.

Veći broj savjetovanja na akte procjene učinaka propisa neosporno će utjecati na fokus dionika i javnosti. Kako bi se povećala participacija javnosti i relevantnih dionika, tijela državne uprave mogu razvijati proaktivniji pristup komunikaciji putem organizacija tematskih savjetovanja za

² Izvor: Izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa za 2018., 2019., 2020., 2021., 2022. i 2023. godinu. Dostupno na: <https://savjetovanja.gov.hr/dokumenti/10>

prijedloge zakona sa značajnim učincima na adresate. Takva savjetovanja mogu uključivati ciljane javna događanja, okrugle stolove i fokus grupe, što će omogućiti širi angažman dionika i stručne javnosti. Takvi modeli savjetovanja predviđeni su Zakonom.

Dana 15. prosinca 2023. godine u Novinarskom domu održana je završna konferencija projekta "e-Savjetovanja - proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću" kojega je proveo tadašnje tijelo državne uprave zaduženo za razvoj digitalnog društva u suradnji s Uredom. Tijekom projekta ostvarena su brojna unaprjeđenja koja će doprinijeti kvalitetnijoj suradnji između javne uprave i građana. Tijela državne uprave povećala su aktivno korištenje implementiranih funkcionalnosti i mogućnosti sustava, dodatno je poboljšan rad sustava te se novim edukacijama povećala i razina informiranosti o svim funkcionalnostima, mogućnostima i koristima portala e-Savjetovanja među tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na samoj konferenciji sudionici su imali priliku čuti perspektivu poslovne zajednice, kroz neposredna iskustva tvrtke SPAN d.d. kao korisnika u postupku savjetovanja s javnošću za Zakon o dodatnom porezu na dobit.

Dana 18. lipnja 2019. godine u hotelu International Zagreb održana je završna konferencija projekta „Regulativna politika u Hrvatskoj“, na kojoj je predstavljena OECD publikacija „Regulativna politike u Hrvatskoj“. Završna konferencija bila je podloga za razmjenu mišljenja između predstavnika poslovne zajednice, državnog sektora te međunarodnih predstavnika o utjecaju regulative politike na poslovanje te na koji način uspješna regulativna politika može poticati razvoj ideje poduzetništva i rast gospodarstva u cjelini.

Zagovaranje stajališta javnosti o zakonodavnim prijedlozima putem aktivnog angažmana dionika putem portala e-Savjetovanja doprinijelo je općem povećanju transparentnosti i otvorenosti zakonodavnog postupka. Komentari i sugestije koji su zaprimljeni tijekom provedbe savjetovanja, doprinijeli su izradi zakonodavnih prijedloga i akata procjene učinaka propisa, jer je često riječ o dionicima koji su zahvaćeni propisom i imaju neposredno iskustvo dosadašnje primjene zakona.

3.4. Provedba Akcijskog plana procjene učinaka propisa za 2018.

Akcijski plan procjene učinaka propisa za 2018. (dalje u tekstu: Akcijski plan) donesen je na temelju članka 8. stavka 5. Zakona iz 2017. godine (KLASA: 002-01/18-02/01, URBROJ: 50501-6/3-18-01 od 19. siječnja 2018.). Ured je bio nositelj aktivnosti iz Akcijskog plana, a donesen je radi provedbe dvanaest (12) aktivnosti s fokusom na: kontrolu kvalitete akata procjene učinaka propisa i zakonodavnih prijedloga, provedbi ciklusa izobrazbe o metodologiji procjene učinaka propisa i izobrazbe o izradi propisa te osiguranju odgovarajuće prilagodbe portala e-Savjetovanja za provedbu savjetovanja na akte procjene učinaka propisa.

U tablici 2. navedeno je dvanaest aktivnosti, pokazatelji rezultati te ostvareni rezultati provedbe³ Akcijskog plana u 2018. godini.

Tablica 2. Ostvareni rezultati Akcijskog plana za 2018.

Redni broj	Aktivnost	Pokazatelj rezultat	Ostvareni rezultat
1.	Izvještavati stalna radna tijela Vlade Republike Hrvatske o izvršenju Plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2018. godinu	Postotak izvršenja Plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2018. godinu	Postotak izvršenja iznosio je 56 %. 68 prijedloga zakona izvršeno je u odnosu na 122 planirana prijedloga zakona. Ured je izvijestio o izvršenju na 234 sjednice stručnih radnih skupina, 184 sjednica koordinacija i 61 sjednici Vlade.
2.	Davati stručna mišljenja o primjeni propisa iz područja procjene učinaka propisa	Broj mišljenja iz područja procjene učinaka propisa na akte procjene učinaka propisa (prethodna procjena i procjena učinaka propisa)	Ured je dao stručna mišljenja na 109 obrazaca prethodne procjene, 18 iskaza o procjeni učinaka propisa, 16 naknadnih procjena učinaka propisa te je dao mišljenje u dijelu procjene učinaka propisa na 355 prednacrtu te 514 nacrtu prijedloga zakona.
3.	Održati sastanke s koordinatorima procjene učinaka propisa (pojedinačno ili u grupi) u skladu s obvezama iz Plana zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske za 2018. godinu	Održati minimalno 10 sastanaka s koordinatorima procjene učinaka propisa	Održana su 2 sastanka s koordinatorima procjene učinaka propisa. Tijekom provedbe Akcijskog plana nije bilo potrebe za većim brojem sastanaka jer su se tekuće radnje i aktivnosti rješavale u neposrednom kontaktu s predstavnicima stručnih nositelja.

³ Izvor: Izvješće o izvršenju Godišnjeg plana rada Ureda za 2028. godinu. Dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//190503%20UZ%20Izvjescje%20GP%202018%202.8.pdf>

4.	Izraditi interni obrazac u odgovarajućem obliku s ciljem utvrđivanja nedostatne kvalitete sadržaja akata procjene učinaka propisa prilikom davanja stručnih mišljenja	Obrazac izrađen i u upotrebi	Izrađena je Kontrolna lista za Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa. ⁴
5.	Poboljšanje internih procesa rada Ureda za zakonodavstvo u skladu s uredskim poslovanjem kako bi se uspostavili mehanizmi praćenja primjene propisa iz područja procjene učinaka propisa (prethodna procjena i procjena učinaka propisa)	Izmijenjen Plan klasifikacijskih oznaka Ureda za zakonodavstvo	Donesen je Plan klasifikacijskih oznaka Ureda za zakonodavstvo za 2018. godinu kao interni akt Ureda.
6.	Izraditi novi program izobrazbe u području procjene učinaka propisa kojim će se obuhvatiti metodologija i postupak procjene učinaka propisa, provedba Testa na malo i srednje poduzetništvo te SCM metodologija	Izrađen program izobrazbe	Ured je izradio novi program izobrazbe za procjenu učinaka propisa. Ministarstvo nadležno za poduzetništvo izradilo je svoj program izobrazbe za provedbu Testa na malo i srednje poduzetništvo i SCM metodologiju.
7.	Provedba odobrenog programa izobrazbe u Državnoj školi za javnu upravu	Održane minimalno 3 izobrazbe do 31. prosinca 2018. godine	Za program "Procjena učinaka propisa u zakonodavnom postupku" održane su 4 radionice, za ukupno 78 polaznika. Za program „Procjena učinaka propisa na malo gospodarstvo, održane su 3 radionice za ukupno 39 polaznika.
8.	Provedba programa izobrazbe pod nazivom „Nomotehničke smjernice za izradu propisa“	Održane minimalno 3 izobrazbe do 31. prosinca 2018. godine	Za program "Nomotehničke smjernice za izradu propisa" održano je 8 radionica, za ukupno 134 polaznika.
9.	Izraditi program izobrazbe o izradi propisa pod nazivom	Izrađen program izobrazbe	Ured je izradio program izobrazbe pod nazivom:

⁴ Izvor Smjernice za procjeni učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo. Dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/smjernice-za-procjenu-ucinaka-propisa/427>

	„Izrada propisa – napredni stupanj“		"Izrada propisa – napredni stupanj".
10.	Provedba programa izobrazbe pod nazivom „Izrada propisa – napredni stupanj“	Održane minimalno 3 izobrazbe do 31. prosinca 2018. godine	Za program "Izrada propisa – napredni stupanj" održano je 5 radionica za ukupno 76 polaznika.
11.	Ažurirati aplikaciju e-Savjetovanja u skladu s novim zakonodavnim okvirom procjene učinaka propisa	Ažurirana aplikacija e-Savjetovanja je online i potpuno funkcionalna za stručne nositelje izrade propisa	Modul procjene učinaka propisa ugrađen je aplikaciju e-Savjetovanja.
12.	Provedba redovnih edukacija za korištenje aplikacije e-Savjetovanja	Održane minimalno 3 izobrazbe do 31. prosinca 2018. godine	Za program „e-Savjetovanja“ organizirano je 8 radionica, za ukupno 86 polaznika.

Izvor: interna baza podataka Ureda za zakonodavstvo i baza podataka Državne škole za javnu upravu, 2024.

4. Zaključak

Izvješće o provedbi Strategije analizira ključne rezultate i izazove u primjeni procjene učinaka propisa, ističući značajan napredak u razvoju zakonodavnog okvira i jačanju administrativnih kapaciteta. Tijekom provedbe Strategije ostvareni su značajni pomaci u jačanju zakonodavnog okvira, transparentnosti i participativnosti, ali su uočeni i određeni izazovi.

Provedba Strategije ukazala je na važnost sustavnog pristupa u analizi učinaka prijedloga zakona kako bi se postigla viša razina kvalitete izrade propisa. Tijekom ovog razdoblja ostvaren je značajan napredak u unaprjeđenju zakonodavnog okvira izradom novog zakonodavnog okvira za instrumente politike boljih propisa na temelju iskustva u primjeni procjene učinaka propisa. Novi zakonodavni okvir stavlja poseban naglasak na kontinuiranu edukaciju i primjenu naprednih analitičkih metoda kako bi se osigurala dublja procjena učinaka i povećala kvaliteta prijedloga zakona.

Kontinuiranom provedbom edukacijskih ciklusa dao se snažan zamah osnaživanju administrativnih kapaciteta tijela državne uprave za provedbu procjene učinaka propisa. U istom razdoblju dogodile su se nepredvidljive okolnosti pojave pandemije virusa, prirodnih nepogoda, vanjskopolitičkih okolnosti i dovršetka integracije Republike Hrvatske u monetarnu uniju EU i schengensko područje EU, što je donijelo izazov u primjeni procjene učinaka propisa.

Uvođenje obvezne procjene učinaka propisa za sve nacрте prijedloga zakona, u skladu s novim zakonodavnim okvirom o instrumentima politike boljih propisa, predstavlja ključnu reformu koja osigurava detaljnu analizu učinaka prijedloga zakona prije njihovog donošenja. Primjena novog zakonodavnog okvira donijet će promjene koje će osigurati veći fokus na transparentnost, participativnost i bolju analitičku podlogu prilikom izrade prijedloga zakona. Ovo je važno ne samo za unaprjeđenje zakonodavnog postupka, već i za povećanje povjerenja javnosti u zakonodavne aktivnosti, budući da su tijela državne uprave obvezna provoditi procjenu učinaka propisa. Kroz razne programske cikluse u izvještajnom razdoblju više od 2.200 državnih službenika osposobljeno je za korištenje metodologija procjene učinaka propisa, savjetovanja s javnošću i za izradu te pisanje kvalitetnijih prijedloga zakona.

U izvještajnom razdoblju, utvrđeni su nedostaci u primjeni naprednih analitičkih alata, poput analize troškova i koristi te simulacija učinaka, što je ograničilo dubinu i preciznost provedenih procjena učinaka propisa. Kako bi se prevladali ovi izazovi, u sljedećem razdoblju ključno je uvesti i standardizirati korištenje naprednih analitičkih alata unutar tijela državne uprave. Ovi alati omogućit će dublje razumijevanje potencijalnih učinaka prijedloga zakona. Pored uvođenja naprednih analitičkih alata, potrebno je osigurati kontinuiranu edukaciju službenika o primjeni ovih alata kako bi se povećala njihova razina stručnosti i učinkovitost u obavljanju dodijeljenih zadaća.

Uočeni izazovi u implementaciji određenih elemenata sustava procjene učinaka propisa, poput trijaže propisa i nedostatka dublje analize učinaka propisa, stvoreni su čvrsti temelji za buduće

unapređenje sustava procjene učinaka propisa. Kroz sustavniju primjenu analitičkih metoda i jačanje kapaciteta državnih službenika, očekuje se značajno povećanje kvalitete procjena učinaka propisa u nadolazećem razdoblju. Primjena vrednovanja propisa omogućit će pravovremeno uočavanje prepreka u implementaciji zakona, poput prekomjernih administrativnih troškova ili nedosljednosti u provedbi, čime će se osigurati učinkovitije zakonodavno okruženje.

Dugoročno, uspješna implementacija ovih mjera pridonijet će stvaranju kvalitetnijeg zakonodavnog okvira, unaprjeđenju vladavine prava i povećanju povjerenja javnosti u zakonodavni proces. Fokus na preciznu analizu učinaka omogućit će donošenje informiranijih odluka koje podržavaju održivi razvoj i društvenu odgovornost.

Novi zakonodavni okvir, uspostavljen Zakonom i Uredbom o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa („Narodne novine“, broj 19/24), izravno adresira ove izazove. Zakon uvodi obveznu primjenu procjene učinaka propisa za sve nacрте prijedloga zakona, čime se okončao model trijaže propisa. Istovremeno, Uredba osigurava detaljnu metodologiju i jasne smjernice za primjenu instrumenata, uključujući planiranje zakonodavnih aktivnosti, procjenu učinaka i vrednovanje propisa. Ove promjene unapređuju postupak donošenja zakona na način koji osigurava kvalitetnije analize i veću transparentnost samog postupka.

Osim toga, novi zakonodavni okvir donosi unapređenja u području savjetovanja s javnošću kroz preciznije definirane mehanizme savjetovanja, putem jasnijih pravila postupanja tijela državne uprave u provedbi savjetovanja te usmjeravanja na dodatne metode savjetovanja javnosti koje nadilaze korištenje portala e-Savjetovanja.

Novi instrument politike boljih propisa, vrednovanje propisa, pruža značajan alat za razumijevanje provedbe zakona na snazi i otkrivanje potencijalnih problema u njihovoj primjeni. Ovaj instrument omogućava detaljnu analizu ostvarivanja ciljeva zakona, procjenu njihovih stvarnih učinaka i identifikaciju prepreka koje mogu ograničiti učinkovitost zakonodavnih rješenja. Vrednovanje propisa je posebno važno jer osigurava povratnu informaciju koja omogućava pravovremene korekcije, unaprjeđenje propisa i njihovu bolju usklađenost s potrebama društva i gospodarstva. Time se doprinosi učenju iz iskustva i jačanju povjerenja u pravni sustav.

Zaključno, uočeni nedostaci i izazovi iz prethodnog razdoblja adresirani su kroz novi zakonodavni okvir, koji predstavlja važan korak prema modernom i učinkovitom sustavu politike boljih propisa. Očekuje se da će primjena Zakona i Uredbe doprinijeti daljnjem unaprjeđenju zakonodavnog postupka, jačanju pravne sigurnosti i stvaranju održivog kvalitetnog pravnog sustava u Republici Hrvatskoj.