

## INFORMACIJA

### **o provedbi savjetovanja s javnošću i zainteresiranom javnošću povodom izrade Nacrta prijedloga Strategije procjene učinaka propisa**

Nositelj izrade Nacrta prijedloga Strategije procjene učinaka propisa je Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, Trg sv. Marka 2.

#### **Pravni izvori:**

Temelj za izradu Nacrta prijedloga Strategije je članak 8. Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine”, broj 90/11).

#### **Neposredni dionici u izradi ovog Nacrta prijedloga Strategije su:**

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske u suradnji s *twinning* partnerima: *Northern Ireland Co-operation Overseas* (NI-CO) i Ministarstvo pravosuđa Republike Estonije.

#### **Ostali dionici u pripremljenoj fazi izrade ovog Nacrta prijedloga Strategije su:**

Ministarstvo financija; Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva; Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi; Ministarstvo turizma; Ministarstvo obrane; Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture; Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti; Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja; Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo regionalnog razvoja i šumarstva i vodnoga gospodarstva; Ministarstvo kulture; Ministarstvo pravosuđa; Ministarstvo uprave; Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa; Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske; Hrvatska udruga poslodavaca; Hrvatska obrtnička komora; Hrvatska udruga banaka; Hrvatska gospodarska komora.

#### **Način sudjelovanja javnosti u postupku savjetovanja:**

Javnost može u postupku savjetovanja o **Nacrtu prijedloga Strategije procjene učinaka propisa** sudjelovati davanjem mišljenja, primjedbi i prijedloga u pisanom obliku. Ovaj Nacrt objavljuje se u nastavku ove Informacije na internetskim stranicama Ureda – [www.vlada.hr/zakonodavstvo](http://www.vlada.hr/zakonodavstvo).

Primjedbe, prijedlozi i mišljenja dostavljaju se **u razdoblju od 30 dana od dana objave na internet stranici ovoga tijela, i to od 20. listopada do 21. studenog 2011. godine**, na adresu: Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Trg sv. Marka 2, 10000 Zagreb; elektroničkom poštom na: e-mail: [zakonodavstvo@vlada.hr](mailto:zakonodavstvo@vlada.hr), faksom: +385 1 4569 386.

Tijekom naprijed navedenog razdoblja Nacrt prijedloga Strategije procjene učinaka propisa razmotrit će se i na okruglom stolu s dionicima prema posebnom pozivu, a Nacrt će biti dostavljen i nadležnim središnjim tijelima državne uprave radi davanja mišljenja.

#### **Način informiranja javnosti o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama, mišljenjima i prijedlozima dostavljenim za vrijeme predmetnog savjetovanja:**

Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske će na svojim internetskim stranicama dati odgovarajuću obavijest.

PREDSTOJNICA UREDA

Zdenka Pogarčić, v.r.

**NACRT PRIJEDLOGA**

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZA ZAKONODAVSTVO**

**STRATEGIJA  
PROCJENE UČINAKA PROPISA**

**Zagreb, listopad, 2011. godine**

# S A D R Ź A J

## **UVOD**

- 1. ANALIZA STANJA RAZVOJA SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ**
- 2. VRIJEDNOSNO UTEMELJENJE SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA**
- 3. CILJEVI**
  - 3.1. Opći cilj
  - 3.2. Posebni ciljevi
- 4. PRAVNI OKVIR ZA DJELOVANJE**
  - 4.1. Zakon o procjeni učinaka propisa
  - 4.2. Uredba – provedbeni propis Zakona
  - 4.3. Posebni propisi
- 5. KLJUČNI KORACI NOVOG SUSTAVA**
  - 5.1. Prethodna procjena i Godišnji plan normativnih aktivnosti
  - 5.2. Postupak procjene učinaka propisa
- 6. PROVEDBENI OKVIR I SUSTAV PRAĆENJA**
  - 6.1. Akcijski plan
  - 6.2. Sustav praćenja
  - 6.3. Prijelazno razdoblje
- 7. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PROVEDBU SUSTAVA**
- 8. SUSTAV FINANCIRANJA I POTPORE**

# UVOD

Vlada Republike Hrvatske kao nositelj izvršne vlasti sukladno Ustavu Republike Hrvatske teži usmjeravanju svih raspoloživih resursa i znanja na oblikovanje društva u kojem bi se ostvarila sva prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske, te stvorilo okruženje koje bi omogućilo boljitak svakog čovjeka i građanina.

Kao zemlja korisnica pretpristupnih programa pomoći Europske unije, Republika Hrvatska je, sukladno međunarodno preuzetim obvezama, u pretpristupnom razdoblju osigurala odgovarajući zakonodavni okvir za uspostavu učinkovitog i djelotvornog sustava procjene učinaka propisa. Kako bi se osigurala što bolja podloga za donošenje odluka i poboljšala kvaliteta u društvenom i gospodarskom području, te direktno utjecalo na poboljšanje sustava upravljanja i jačanja administrativnih kapaciteta Republika Hrvatska je implementirala sustav procjene učinaka propisa u nacionalno zakonodavstvo. „Pravi“ put za regulatorne reforme ne postoji, on je determiniran tradicionalnim vrijednostima, te raznolikostima u ekonomskom, društvenom, političkom, kulturnom i socijalnom području pojedine zemlje.

Poslovi koordinacije sustava procjene učinaka propisa od iznimne su važnosti u usklađivanju zakonodavstva Republike Hrvatske s dobrom praksom zemalja članica Europske unije, a implementacija i daljnji razvoj procjene učinaka propisa ključni su za preustroj i prilagodbu procesa odlučivanja na svim razinama i za postizanje što većeg stupnja pravne sigurnosti.

Pojam procjene učinaka propisa podrazumijeva niz logičkih koraka za pripremu prijedloga propisa ili politike općenito. Procjena učinaka propisa je proces donošenja odluka o propisima utemeljenim na dokazima i prikupljanju relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smjernice za odabir najbolje moguće opcije.

Europska unija i OECD pokrenuli su inicijativu za razvoj i uspostavu toga sustava. OECD je završio recenziju regulatorne reforme, te uključio više od 1000 specifičnih preporuka sa oko 120 poglavlja, svaka sa težištem o regulatornim reformama u odabranim područjima. Recenzija ukazuje da dobra struktura i dobro provođenje programa regulatorne reforme doprinosi boljim gospodarskim aktivnostima i poboljšavanju socijalne skrbi.

Empirijska istraživanja diljem svijeta pokazala su da ne postoji recept za uspjeh u procjeni učinaka propisa, ali postoje značajni pomoci u tom pravcu. O tome svjedoči nekoliko primjera zemalja članica Europske unije, u kojima je uspješno uspostavljena procjena učinaka propisa, na način da uvelike pomaže vladama da razviju mehanizme pomoću kojih će globalnim trendovima odgovoriti na adekvatan način. Područje jačanja administrativnih kapaciteta i nacionalnog zakonodavstva od izuzetne je važnosti za Europski gospodarski prostor u skladu sa zajedničkim ciljevima, odnosno daljnje usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Primjena procjene učinaka propisa u zemljama OECD ima uzlazni trend u posljednjih nekoliko godina. Do 2000.g., 24 od 30 zemalja članica OECD-a usvojilo je regulatornu politiku.

Vlade zemalja članica Europske unije koje koriste sustav procjene učinaka propisa identificirale su četiri glavna cilja:

1. Poboljšanje razumijevanje vladinih akcija (uključujući troškove djelovanja),
2. Integriranje višestrukih ciljeva politike,
3. Poboljšanje transparentnost i savjetovanja/konzultacija,
4. Poboljšanje odgovornosti vlasti.

U ranijem postupku proširenja Europske unije, pojedine zemlje kandidatkinje utvrdile su kako je 20% godišnjih zakonodavnih aktivnosti povezano s izmjenama i dopunama postojećeg zakonodavstva kako bi se ispravili nedostaci, bilo u konceptu ili neželjenim ili prvotno zanemarenim posljedicama provedbe pojedinog propisa. Uz to što predstavljaju vremensko opterećenje, takve pojave mogu biti vrlo štetne za gospodarstvo, bilo da je riječ o zakonodavnim rješenjima nekvalitetnog sadržaja koja direktno utječu na gospodarstvo ili, radi indirektnih negativnih posljedica, značajno utječu na različita gospodarska područja, a rezultat su stalnih promjena zakonodavnog okvira.<sup>1</sup>

Modernizacija javne uprave predstavlja ključni preduvjet zdravog tržišnog gospodarstva i pripreme za pristupanje u Europsku uniju. Djelatnici javne uprave moraju osigurati da zakoni i propisi odgovaraju potrebama društva, te da se učinkovito i uspješno izrađuju i provode. Procjena učinka propisa alat je za izradu boljih politika. Europska komisija uvela je procjenu učinka za sve direktive EU-a i ostale prijedloge važnih propisa 2002. godine. Komisija smatra da je PUP vrlo važna za poboljšavanje procesa donošenja odluka te zagovara njegovu primjenu u svim zemljama članicama i zemljama kandidatkinjama.<sup>2</sup>

U studenom 2009. godine Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske postao je nadležan za razvoj sustava procjene učinka propisa u Republici Hrvatskoj, te koordinaciju toga procesa. Aktivnosti vezane za razvoj sustava procjene učinka propisa intenzivno se provode u suradnji s Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva vezano za gospodarski učinak, uključujući i fiskalni/financijski učinak u suradnji s Ministarstvom financija, Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi vezano za socijalni učinak, te Ministarstvom zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva vezano za ekološki učinak.

Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 29. travnja 2010. godine usvaja se Izvješće o dosadašnjim koracima, te se utvrđuju daljnje obveze u razvoju toga sustava. Sustav koji će podržavati i njegovati brži, ažurniji, točniji protok podataka i informacija imat će kao krajnji cilj kvalitetniji pristup regulacijskim potrebama i kvalitetniju izradu propisa, te biti pokretač razvojnih procesa u Republici Hrvatskoj.

Primjena procjene učinaka propisa implicira jačanje makroekonomske performanse hrvatskog gospodarstva s jedne strane, ali i razvijanje zakonodavnog i institucionalnog okvira s druge strane što će omogućiti ostvarivanje navedenog cilja. Akcijski plan poslužit će kao dobar supstrat prilikom definiranja zadaća za nadležna tijela državne uprave i javne ustanove u provedbi plana, te potaknuti na njihovo zajedničko djelovanje i međusobnu suradnju.

Strategija procjene učinaka propisa proizlazi iz konzultacijskih procesa na nacionalnoj i regionalnoj razini. U procesu izrade Strategije procjene učinaka propisa sudjelovali su: Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo financija, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatski pravni centar, sindikati, udruge civilnog društva i konzultanti SIGMA-e.

---

<sup>1</sup> Antoljak, V.: „Regulatory impact assessment system in Croatia“, 2007.

<sup>2</sup> BIZimpact, Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice, Priručnik o procjeni učinaka, Detaljan vodič za državne službenike i sudionike iz poslovnog sektora i civilnog društva, EuropeAid/121473/C/SC/HR, srpanj 2009.

# 1. ANALIZA STANJA RAZVOJA SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sustav procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj do donošenja Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, br. 90/11) bio je utvrđen **Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske** (NN 138/99, 16/00, 36/00, 105/00, 107/00 – pročišćen tekst, 24/01, 22/05, 68/07, 10/08, 102/09, 107/09, 140/09, 144/09 – pročišćen tekst). Poslovníkom je propisano da se postupak procjene učinaka propisa odvija na način da središnja tijela državne uprave i stručne službe Vlade prilažu Iskaz o okvirnoj procjeni učinaka propisa i Iskaz o procjeni fiskalnog učinka. Obveza prilaganja ovih Iskaza odnosi se na prijedloge uredbi, drugih propisa i akata planiranja (projekata, planova, programa, strategija, politika i sl.) koje donosi Vlada Republike Hrvatske te uz prijedloge zakona i akata planiranja koje Vlada Republike Hrvatske predlaže na donošenje Hrvatskom saboru.

Osim Poslovníka Vlade Republike Hrvatske, pravni okvir sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj činili su:

- **Zakon o proračunu** ("NN" 87/08) – članak 5. stavak 3: „*Prijedlozi uredbi, drugih propisa i akata planiranja (projekata, planova, programa, strategija, politika i sl.) koje donosi Vlada te prijedlozi zakona i akata planiranja koje donosi Sabor (u daljnjem tekstu: zakoni, drugi propisi i akti planiranja) trebaju sadržavati procjenu fiskalnog učinka na proračun u skladu s posebnim propisima.*“
- **Uredba o Uredu za zakonodavstvo** ("NN" 70/01,12/05,140/09) – članak 1.:“*...Uredu se povjerava i obavljanje poslova koordinacije sustava procjene učinka na gospodarstvo, procjene socijalnog i ekološkog učinka nacrta prijedloga zakona, drugih propisa i akata planiranja koje predlaže ili donosi Vlada Republike Hrvatske, te davanje prethodnog mišljenja na Iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa kao i davanje mišljenja vezano uz pripremu procjene učinka propisa*“.
- **Poslovník Hrvatskog sabora** ("NN" 129/00, 117/01, 06/02 – pročišćen tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08) – članak 132. stavak 1., alineja 2 i 3: „*Prijedlog zakona sadrži: ...ocjenu stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteci, ocjenu i izvore potrebnih sredstava za provođenje zakona.*“
- **Odluka o Obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka** ("NN" 73/08),
- **Odluka o Obrascu standardne metodologije za procjenu ekološkog učinka**("NN" 57/07),
- **Odluka o Obrascu standardne metodologije za procjenu socijalnog učinka**("NN" 38/07).

Donošenjem Zakona o procjeni učinaka propisa stvoren je novi zakonodavni okvir za sustav procjene učinaka propisa, a potpuna normativna cjelina stvorit će se donošenjem Uredbe koja

je provedbeni propis toga Zakona, te usuglašavanjem Zakona o Vladi Republike Hrvatske, Poslovnika Vlade Republike Hrvatske i Uredbe o uredu za zakonodavstvo s tim Zakonom.

Zakonom o procjeni učinaka propisa, do njegova stupanja na snagu s 01. 01. 2012. godine, ostavljen je na snazi u prijelaznom razdoblju dosadašnji model procjene učinaka propisa koji se temelji na naprijed navedenim propisima.

Prije donošenja Zakona o procjeni učinaka propisa, postupak procjene učinaka propisa uređen naprijed navedenim propisima, nije se provodio cjelovito na propisani način, već segmentirano u pojedinim propisanim područjima procjene. Procjena učinaka propisa povremeno se provodila u području socijalnih učinaka i ekoloških učinaka.

Procjena fiskalnih učinaka jedina se provodi u kontinuitetu, cjelovito i dosljedno prema zakonu i propisanom Obrascu, a dostavljala se na mišljenje Ministarstvu financija, prije podnošenja nacrtu prijedloga zakona, prijedloga uredbi, drugih propisa i akata planiranja.

Obavljanje poslova koordinacije sustava procjene učinaka propisa u studenom 2009. godine povjereno je Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske. U tu svrhu u Uredu je osnovan poseban Odjel u čijem djelokrugu je razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj, te koordinacija postupka izrade i izrada dokumenata toga sustava i izrada Godišnjeg plana normativnih aktivnosti, sve u suradnji sa stručnim nositeljima izrade propisa.

## **2. VRIJEDNOSNO UTEMELJENJE SUSTAVA PROCJENE UČINAKA PROPISA**

Kontinuitet i poboljšanje postupka donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske ostvaruje se stručnim i pravovremenim postupanjem stručnih nositelja izrade propisa i Ureda za zakonodavstvo, praćenjem procesa usklađivanja zakona i drugih propisa s pravnom stečevinom Europske unije i s međunarodnim dokumentima, pravilnim koordiniranjem poslova prikupljanja, evidentiranja, obrađivanja i analiziranja podataka o procjeni učinaka propisa u suradnji s nadležnim ministarstvima, izradom mišljenja i prijedloga nacrtu mjera za daljnji razvoj i unapređenje sustava, podizanjem razine kvalitete propisa i prijedloga akata te stručnom edukacijom i jačanjem kapaciteta svih dionika u institucionalnom sustavu procjene učinaka propisa.

Jačanju percepcije javnosti o radu Vlade Republike Hrvatske doprinijet će konzultacije s dionicima već u prvoj fazi postupka procjene učinaka propisa tj. kod izrade Nacrta prijedloga Iskaza. Nadalje, javnost i zainteresirana javnost uključit će se u postupku savjetovanja kao važna i neizostavna komponenta koja ravnopravno sudjeluje u donošenju odluka o regulacijskim postupcima, što će imati za posljedicu donošenje kvalitetnijih regulatornih rješenja.

Tijekom 2011. i 2012. godine prilikom uspostave i razvoja procjene učinaka propisa potaknut će se efikasnija komunikacija i koordinacija između tijela državne uprave radom na pilot projektima, radionicama i seminarima.

Dugoročno gledano unapređenje postojećeg i uspostava novog sustava procjene učinaka propisa, poglavito procjenom učinaka na gospodarsko, socijalno i područje zaštite okoliša i održivog razvitka, doprinijet će podizanju razine kvalitete propisa odnosno podizanju razine odgovornosti pri predlaganju mjera za rješavanje problematike utvrđene u nekom području.

Samo učinkovita koordinacija među ključnim dionicima u postupku procjene može rezultirati kvalitetno izrađenim procjenama učinaka propisa i omogućiti donošenje kvalitetnijih i jasnijih zakonskih propisa. Zbog toga je nužno osigurati kompletnu analizu vezano za uključenost svih zainteresiranih strana/adresata u tom postupku.

Sustav procjene učinaka propisa je alat koji je ustrojen prema europskoj praksi za poboljšanje kvalitete novih propisa i pojednostavljenje zakonodavnih rješenja. Ovaj instrument uključuje analizu mogućih koristi i troškova vezano za predložene regulacijske opcije. Nakon donošenja političke odluke o postizanju određenog cilja ili svrhe, procjena učinaka se rabi za razvoj alternativne moguće politike, te kako bi se izabrala ona mjera kojom će se zadani cilj postići na najučinkovitiji i najisplativiji način.

Stručnom nositelju izrade propisa – predlagatelju i drugim dionicima, Iskaz o procjeni učinaka propisa u procesu donošenja odluka pruža odgovarajuće informacije i argumente za predlaganje i prihvaćanje odluka na normativnoj ili drugim razinama odlučivanja. Takva procjena zahtijeva ozbiljno i temeljito, stručno, znanstveno – istraživačko znanje o različitim područjima javnih politika, a ne samo formalno popunjavanje propisanih obrazaca odnosno metodologije.

U tom smislu, kvalitetno izrađena procjena učinaka propisa, važna je gospodarska mjera, koja će na indirektnan način služiti kao smjernica za racionalno trošenje, planiranje i usmjeravanje sredstava državnog proračuna. Procjena učinaka propisa kao gospodarska mjera imat će dugoročnu perspektivu na održivost razvoja modernih i kvalitetnih javnih financija i javne uprave (razvoj, upravljanje i provođenje), te utjecaj i na privatni sektor (akceptiranje propisa).

Procjena učinaka propisa će identificirati ciljeve koji se žele postići donošenjem određenog propisa, ukazati na troškove, prednosti i nedostatke, te različite načine ili modele za realizaciju tih ciljeva. Procjena učinaka propisa će poslužiti kao alat za analizu jer će se na direktan način moći procijeniti utjecaj provedbe propisa na stupanj siromaštva, nezaposlenosti/zaposlenosti, na okoliš ili na gospodarstvo, pri čemu će procjena fiskalnog, ekonomskog, socijalnog i/ili gospodarskog učinka i njihovih odnosa i međuzavisnosti biti od velike pomoći pri donošenju odluka.

Takvim fokusiranjem procjene učinaka propisa osigurat će se i transparentno preusmjeravanje upravljanja proračunskim prihodima i rashodima, primicima i izdacima na srednjoročnu perspektivu, s posebnim naglaskom na što bolju kontrolu svih budućih obveza i upravljanje rizicima.

Sustav procjene učinka propisa zahtijeva sustavan, kontinuiran, aktivan rad, uz uključivanje svih gore navedenih dionika. Razvoj sustava počiva na viziji, misiji i ciljevima koji se namjeravaju ostvariti. Dugoročno razvoj sustava procjene učinaka treba obuhvatiti razvojne programe, studije i opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Takav razvoj uvelike će doprinijeti transparentnosti samoupravnog sustava na lokalnoj razini te značajno doprinijeti kvalitativno boljoj povezanosti sa zakonodavnim sustavom na nivou Države.

Do toga cilja vode povezane aktivnosti svih institucionalnih dionika na razvoju učinkovitog, samostalnog i održivog sustava procjene učinaka propisa kao podrške procesu donošenja odluka u zakonodavnom procesu Vlade Republike Hrvatske.

Misija koordinatora u sustavu razvoja procjene učinka propisa - Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske ima dva prioriteta. Prvi prioritet ogleda se u uspješnoj realizaciji



*twinning projekta*, a drugi prioritet je uspostava održivog sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj. Misija akceptira djelovanje na sustavnom razvoju i implementaciji jednostavnog, pouzdanog, efikasnog, učinkovitog, neovisnog, samostalnog i održivog sustava procjene učinaka propisa.

Ovom Strategijom naglašava se potreba uvažavanja postojećeg zakonodavstva, strateških i planskih dokumenata, te potreba korištenja raspoloživih elaborata i informacija, koji su prošli postupak službene verifikacije i stručne recenzije.

Stoga, ova Strategija određuje područja budućih djelovanja u svrhu ostvarivanja ciljeva, analizira stanje u tim područjima, utvrđuje strateške mjere koje je potrebno provesti, nosioce provedbe tih mjera, vremenski plan njihove provedbe, potrebna financijska sredstva, te nadzor i evaluaciju provedbe.

### **3. CILJEVI**

Strategija o procjeni učinaka propisa u Republici Hrvatskoj predstavlja značajan doprinos u razvoju i uspostavi sustava koji će se kontinuirano usavršavati.

Dugoročno osiguranje razvoja sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj kroz razvoj administrativnih kapaciteta i jačanje pravnih temelja nužni su za primjenu pravne stečevine Europske unije.

Stoga je potrebno utvrditi razvojne ciljeve i definirati instrumente za njihovu provedbu kroz moderiranje i koordiniranje razvoja i primjene sustava procjene učinaka propisa prema dosadašnjoj praksi zemalja članica Europske unije, uz uspostavu pravnog i institucionalnog okvira.

Ciljeve utvrđene Strategijom treba provoditi u skladu sa zadaćama i mjerama sadržanim u Akcijskom planu koji prema Zakonu o procjeni učinaka propisa donosi Vlada Republike Hrvatske.

Provedbom ciljeva i mjera iz ove Strategije i Akcijskog plana osigurat će se funkcioniranje sustava procjene učinaka propisa i nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

#### **3.1. Opći cilj**

Opći cilj razvoja sustava procjene učinaka propisa je pomoć središnjoj upravi Republike Hrvatske da bude učinkovita, moderna i sposobna za provođenje razvoja modernog zakonodavnog sustava i pametnog zakonodavstva.

Provedbom *twinning* projekta ostvarit će se:

1. uspostava cjelovitog pravnog okvira,
2. razvoj administrativnih kapaciteta,

3. daljnji razvoj sustava odnosa s javnošću i podizanje svijesti o kvalitativnom doprinosu procjene učinaka propisa transparentnosti zakonodavnog sustava.

### **3.2. Posebni ciljevi**

Ova Strategija, Akcijski plan i uspostavljeni pravni okvir za djelovanje, osim glavnom ciljevu, doprinose i ostvarenju posebnih ciljeva u razvoju sustava procjene učinaka propisa koji su:

1. Unapređenje kvalitete propisa,
2. Pобољшanje sustava kontrole,
3. Intenziviranje suradnje između Vlade Republike Hrvatske, stručnih nositelja izrade propisa i javnosti,
4. Jačanje zakonodavnog okvira u skladu sa zahtjevima Europske unije,
5. Povećanje obujma zakonodavstva koje će biti obuhvaćeno procjenom učinaka,
6. Razvoj sustava koji se neće primjenjivati ad hoc, već će imati dugoročnu perspektivu primjene kroz što kvalitetniju procjenu,
7. Uključivanje svih dionika u proces s ciljem što kvalitetnijeg razvoja sustava, /razvoj korisnika procjene učinaka propisa/,
8. Educiranje već postojećih kadrova u institucijama za procjenu učinaka propisa, uz minimalne troškove,
9. Smanjenje troškova državnog proračuna donošenjem kvalitetnih, lako provedivih/primjenljivih zakona koji će imati utjecaja na cijelo društvo,
10. Pokretanje kampanje informiranja svih ključnih i zainteresiranih, uključujući i širu javnost o značaju procjene učinaka propisa, koji će ujedno biti i krajnji korisnici odnosno adresati zakona,
11. Razvoj institucionalnih kapaciteta.,

Kako bi se ostvarili ovi posebni ciljevi, reformu i razvoj procjene učinaka propisa treba nastaviti u pet glavnih smjerova, a to su:

1. Strukturne prilagodbe sustava državne uprave,
2. Jačanje programiranja i kvalitete programa vezano za normativne aktivnosti Republike Hrvatske,
3. Edukacija i stručno usavršavanje državnih službenika,
4. Pojednostavljenje i modernizacija donošenja odluka,
5. Kontinuitet poboljšanja učinkovitosti Vlade Republike Hrvatske.

Očekuje se da će kvalitetno praćenje razvoja ovih smjerova ostvarivanjem koordinativne zadaće Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske doprinijeti dostizanju posebnih ciljeva utvrđenih ovom Strategijom.

Svi izloženi ciljevi zahtijevaju višegodišnje planiranje i transparentnu provedbu prema standardiziranim pravilima, tijekom kojega su moguće određene izmjene, a što će se utvrditi Akcijskim planom. Akcijskim planom ciljevi se moraju prilagoditi novim izazovima koji će usmjeravati aktivnosti i napore unutar cjelokupnog procesa i usredotočiti se na ono što će se uskoro očekivati od Republike Hrvatske kao zemlje članice Europske unije.

Stoga je nesporna zadaća ove Strategija da kao poveznica pomogne između sadašnjosti i budućnosti u sustavu procjene učinaka propisa i izgradnji boljeg zakonodavnog sustava, a prateći Akcijski plan s konkretnim aktivnostima pomoći će realizaciji zadanih ciljeva iz ove Strategije.

**Slijedom utvrđenih glavnih i posebnih ciljeva određuje se njihova realizacija kroz kratkoročno, srednjoročno i dugoročno razdoblje:**

<b>KRATKOROČNO</b>	<b>SREDNJOROČNO</b>	<b>DUGOROČNO</b>
<b>2011- 213</b>	<b>2014-2017</b>	<b>2018-2021</b>
Uspostava i razvoj partnerstva kroz <i>twinning</i> projekt sa zemljom članicom	Razvoj i jačanje administrativnog, tehničkog i financijskog kapaciteta institucija za provedbu sustava PUP-a,	Uspostava zakonodavnog okvira za razvoj PUP-a na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini,
Dovršetak uspostave zakonodavnog okvira za procjenu učinaka propisa	Izrada vodiča/priručnika za PUP uz konzultacije s dionicima, Razvoj analitičkih alata i metodologije za analizu PUP	Edukacija službenika na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini za provedbu PUP-a, s naglaskom na upravljanje resursima i rizicima
Imenovanje Koordinatora za PUP u svim Stručnim nositeljima izrade propisa	Edukacija državnih službenika za PUP vezano za pravnu stečevinu EU	....
Edukacija državnih službenika za PUP, s naglaskom na upravljanje resursima i rizicima	Osiguranje tehničke podrške, te razvoj i edukacija o PUP za predstavnike poslovnog i civilnog sektora	....
Realizacija i evaluacija pilot projekata PUP sa ključnim ministarstvima	Uspostava sustava PUP koji će biti funkcionalan, učinkovit, održiv i lako primjenjiv u budućnosti	Uspostava sustava PUP koji će biti funkcionalan, učinkovit, održiv i lako primjenjiv u budućnosti

## **4. PRAVNI OKVIR ZA DJELOVANJE**

### **4.1. Zakon o procjeni učinaka propisa**

Donošenjem Zakona o procjeni učinaka propisa objedinjena je zakonodavna osnova koja je u području procjene učinaka propisa do donošenja toga Zakona bila fragmentirana s uočnim nedostatkom koherentnog pristupa temeljnog na koordinaciji.

Zakonom o procjeni učinaka propisa uređeni su ciljevi i načela upravljanja procjenom učinaka propisa.

Zakonom se, u bitnom, obuhvaća sljedeća materija:

- Donošenje dokumenta procjene učinaka propisa,
- Planiranje normativnih aktivnosti,
- Osnove postupka procjene učinka propisa,
- Osnove postupka izrade Iskaza o procjeni učinka propisa,
- Nadležna tijela za provedbu procjene učinka propisa,
- Minimalni način osiguranja administrativnih kapaciteta kod stručnih nositelja izrade propisa,
- Postupak savjetovanja i javne rasprave.

Zakon o procjeni učinaka propisa trebao bi uvesti opća pravila i pravnu osnovu za sve aktivnosti koje su vezane za procjenu učinka propisa, te ujedno odražavati osnovne smjernice i ciljeve procjene učinka propisa.

### **4.2. Uredba – provedbeni propis Zakona**

Uredbom koja je provedbeni propis Zakona o procjeni učinaka propisa, u bitnom, pobliže će se urediti metodologija (vodič) za procjenu učinka propisa, tehničke upute i detaljno će se propisati obrasci za sve ključne korake postupka počevši od Prethodne procjene do upućivanja Prijedloga Iskaza i Nacrta prijedloga propisa u postupak donošenja. Metodologijom će biti obuhvaćeni:

- Identifikacija i opis problema,
- Definiranje i ocjena trenutne situacije, te budući razvoj problema,
- Utvrđivanje ciljeva,
- Moguće opcije rješavanja problema,
- Minimalni standard opcija,
- Procjena, ekonomskog, socijalnog i ekološkog učinka,

- Konzultacije s dionicima, savjetovanje i javna rasprava s javnošću i zainteresiranom javnošću,
- Izbor najpovoljnije opcije.

### **4.3. Posebni propisi**

Zakonom o procjeni učinaka propisa utvrđena je obveza usuglašavanja važećih propisa kojima je na odgovarajući način uređen sustav PUP s tim Zakonom. Ova obveza utvrđena je za: Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Uredbu o Uredu za zakonodavstvo i Poslovník Vlade Republike Hrvatske, a koji propisi zajedno sa Poslovníkom Hrvatskoga sabora u širem smislu čine cjelinu zakonodavnog okvira za PUP.

## **5. KLJUČNI KORACI NOVOG SUSTAVA**

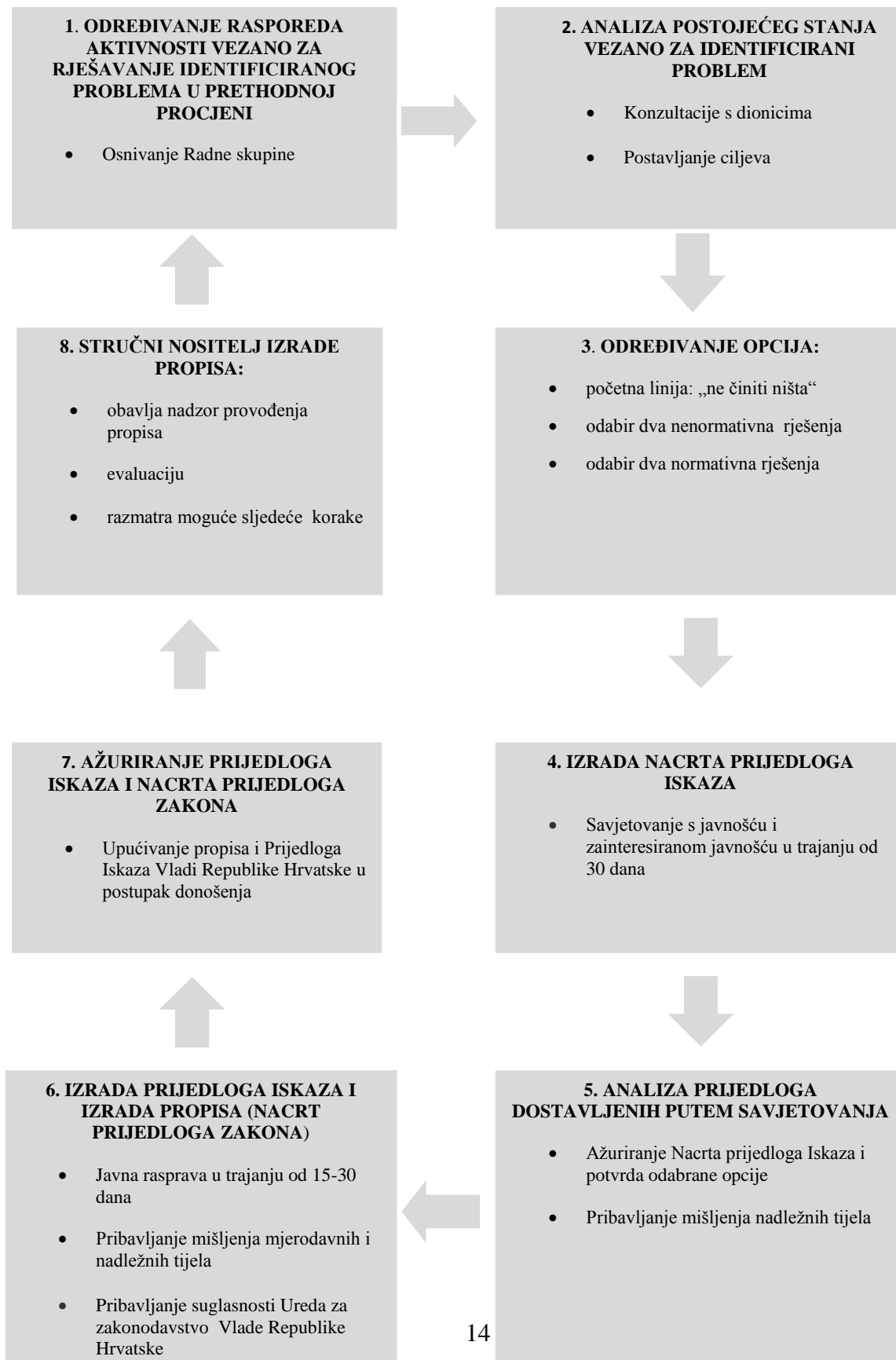
### **5.1 Prethodna procjena i Godišnji plan normativnih aktivnosti**

Procjena učinaka propisa planirat će se na temelju Prethodne procjene koju će prije predlaganja propisa u Godišnji plan izraditi Stručni nositelji izrade propisa. O ovim radnjama će se informirati javnost u trajanju od najmanje 15 dana, u razdoblju od 01. do 31. rujna tekuće godine za sljedeću godinu.

### **5.2. Postupak procjene učinaka propisa**

Postupak procjene učinaka propisa provodi u šest koraka nakon čega slijede još dva koraka koji se odnose na dostavljanje u postupak donošenja i praćenje stanja nakon donošenja, a kako je prikazano na sljedećoj shemi:

# KLJUČNI KORACI – PRIKAZ PROCJENE UČINAKA PROPISA U REPUBLICI HRVATSKOJ



## **Prednosti novog sustava:**

1. **Objektivnost sustava** – nezavisne, objektivne i stručne procjene učinaka propisa, neopterećene subjektivnim željama predlagatelja zakona,
2. **Stalnost (uhodanost) sustava** – nema potrebe za edukacijom predlagatelja zakona (pisca zakona) svake godine,
3. **Specijaliziranost stručne skupine** – stručno će obavljati analize učinaka propisa iz svog područja djelovanja.

## **6. PROVEDBENI OKVIR I SUSTAV PRAĆENJA**

### **6.1. Akcijski plan**

Posebni dokument, Akcijski plan, obuhvatit će aktivnosti koje su potrebne za provedbu ove Strategije, stručne nositelje i raspored aktivnosti tijekom trogodišnjeg razdoblja . Akcijski plan će u bitnom sadržavati pobliže utvrđene aktivnosti iz kratkoročnog te manjim dijelom iz srednjoročnog razdoblja ostvarenja ciljeva iz ove Strategije.

### **6.2. Sustav praćenja**

Praćenje provedbe Strategije i Akcijskog plana u nadležnosti je Ureda za zakonodavstvo. Nadzor će provoditi Vlada Republike Hrvatske putem Izvješća Ureda za zakonodavstvo o provedbi navedenih planskih dokumenata u trogodišnjem razdoblju primjene.

### **6.3. Prijelazno razdoblje**

Simulacija primjene novog sustava procjene učinka propisa omogućila bi jasne rezultate i učinke kroz pilot projekte. Stoga će se tijekom 2011. i 2012. godine koristiti primjeri pilot projekata uz suradnju Ureda za zakonodavstvo i uz tehničku pomoć stručnjaka unutar *twinning* projekta „Razvoj sustava procjene učinka propisa“ I komponenta IPA 2007 iz prepristupnog fonda Europske unije.

## **7. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PROVEDBU SUSTAVA**

Institucionalni okvir za provedbu sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj, u bitnom, čine:

1. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske,
2. stručni nositelji izrade propisa,
3. nadležna tijela.

U tom sustavu Ured za zakonodavstvo nadležan je za koordinaciju i izradu dokumenata procjene učinaka propisa i to: Strategije procjene učinaka propisa, Akcijskog plana i Izvješća o provedbi procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj; za davanje suglasnosti na Prijedlog iskaza; za obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procjene učinaka propisa i području izrade propisa; za davanje mišljenja i izradu potrebnih

akata, radi postizanja pravne i pojmovne koherentnosti hrvatskog zakonodavstva; kao i za davanje mišljenja i izradu potrebnih akata, radi pravnog i pojmovnog usuglašavanja hrvatskog zakonodavstva sa standardima Europske unije; za izradu Nomotehničkih smjernica kao podloge za izradu pravnih propisa .

Osim tih poslova u nadležnosti Ureda za zakonodavstvo su i drugi poslovi vezani za sustav učinaka propisa uređeni posebnim propisima.

Stručni nositelj izrade propisa je središnje tijelo državne uprave i svako drugo tijelo koje je prema svom propisanom djelokrugu ovlašteno Vladi Republike Hrvatske uputiti propis radi njegova donošenja.

U sustavu procjene učinaka propisa stručni nositelj izrade propisa nadležan je za izradu Prethodne procjene i Prijedloga plana propisa za Godišnji plan te za provedbu postupka procjene učinaka propisa u skladu sa zakonom. Za obavljanje poslova u tom sustavu stručni nositelj izrade propisa dužan je uspostaviti odgovarajuće administrativne kapacitete: odrediti jednu stručnu osobu – Koordinatora poslova vezanih za provedbu postupka procjene učinaka propisa, odnosno, po ocijenjenoj potrebi, ustrojiti odgovarajuću ustrojstvenu jedinicu.

Nadležna tijela su središnja tijela državne uprave nadležna za područja: gospodarstva, zdravstva i socijalne skrbi, zaštite okoliša, financija,

U postupku procjene učinaka propisa nadležna tijela sudjeluju razmatranjem i davanjem mišljenja na Nacrt prijedloga Iskaza vezano za sadržaj Iskaza koji se odnosi na nadležnost tijela, i to:

- tijelo nadležno za područje zdravstva i socijalne skrbi daje mišljenje vezano za utvrđenu procjenu socijalnih učinaka,
- tijelo nadležno za gospodarstvo daje mišljenje vezano za utvrđenu procjenu gospodarskih učinaka, uključujući i financijske učinke, a po ocijenjenoj potrebi, u svoje mišljenje uključuje i pribavljeno mišljenje drugog tijela nadležnog za pojedino područje gospodarstva,
- tijelo nadležno za zaštitu okoliša daje mišljenje vezano za utvrđenu procjenu učinaka u području zaštite okoliša,
- tijelo nadležno za područje financija daje mišljenje vezano za okvirnu procjenu očekivanog fiskalnog učinka na državni proračun.

## **8. SUSTAV FINANCIRANJA I POTPORE**

U prijelaznom razdoblju kao pomoć uspostavi sustava koriste se sredstva iz *twinning* projekta „Razvoj sustava procjene učinka propisa“ I komponenta IPA 2007 iz prepristupnog fonda Europske unije.

Sustav procjene učinaka propisa financira se iz državnog proračuna.