

Preporuke za unaprjeđenje procjene učinka propisa u Hrvatskoj

Šamanić, Paula

Source / Izvornik: **Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 353 - 364**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:418033>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-13**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE PROCJENE UČINAKA
PROPISA U HRVATSKOJ**

**RECOMMENDATIONS FOR THE IMPROVEMENT OF REGULATORY IMPACT
ASSESSMENT IN CROATIA**

Paula Šamanić, mag. iur.

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: psamanic@pravri.uniri.hr

Sažetak

Procjena učinaka propisa jedan je od ključnih instrumenata za postizanje kvalitetnijih pravnih propisa. Ovim instrumentom omogućuje se donošenje propisa čiji su učinci adresatima predvidljivi te se osigurava ostvarivanje ciljeva javne politike na najekonomičniji i najpovoljniji način za sve subjekte u društvu. U Hrvatskoj je postupak procjene učinaka propisa uređen Zakonom o procjeni učinaka propisa, a provode ga tijela državne uprave zadužena za izradu nacрта prijedloga propisa. Cilj je ovoga rada ocijeniti kvalitetu postupka procjene učinaka propisa u Hrvatskoj te raspraviti izazove i perspektive javne uprave u daljnjem napretku ovog važnog instrumenta. Sukladno tome, u radu se analizira svrhovitost, učinkovitost i dosljednost provođenja procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. Istražuje se koriste li državni službenici ovaj instrument u punom potencijalu te je li institucionalni okvir procjene učinaka propisa u Hrvatskoj dostatan. Odgovara se na pitanje postoji li prostor za poboljšanje te se pružaju prijedlozi za daljnji razvoj procjene učinaka propisa. Takvim pristupom, autorica želi otkloniti percepciju javnosti da je procjena učinaka formalna, proceduralna i administrativna zadaća, ukazujući na važnost ovog instrumenta za unaprjeđenje kvalitete pravnih propisa, podizanje razine odgovornosti javne uprave te otvorenost i transparentnost postupka izrade i donošenja propisa, što u konačnici doprinosi i većoj pravnoj sigurnosti u društvu.

Ključne riječi: *kvaliteta propisa, procjena učinaka propisa, javna uprava, Hrvatska.*

Abstract

Regulatory impact assessment is one of the most important instruments for achieving the quality of regulations. With this instrument, it is possible to enact regulations whose effects are predictable for the addressees and which ensure the achievement of public policy objectives in the most economical and beneficial way for all subjects of society. In Croatia, the procedure of regulatory impact assessment is regulated by the Law on Regulatory Impact Assessment and is carried out by the state administrative bodies responsible for drafting regulations. The aim of this article is to assess the quality of regulatory impact assessment in Croatia and to discuss the challenges and perspectives of public administration in the further development of this important regulatory instrument. Accordingly, the article analyzes the adequacy, efficiency, and consistency of the implementation of regulatory impact assessment in Croatia. It examines whether public officials are making full use of this instrument and whether the institutional framework for regulatory impact assessment in Croatia is adequate. It answers the question of whether there is room for improvement and makes suggestions for the further development of regulatory impact assessment. With this approach, the author aims to eliminate the public

perception that regulatory impact assessment is a formal, procedural and administrative task, and points out the importance of this instrument for improving the quality of regulations, strengthening the sense of responsibility of the public administration and the openness and transparency of the process of drafting and adopting regulations, which ultimately contributes to greater legal certainty in society.

Keywords: *quality of regulations, regulatory impact assessment, public administration, Croatia.*

1. UVOD

Svaka suvremena država nastoji izgraditi kvalitetan pravni okvir, koji čine djelotvorni, učinkoviti i ekonomični pravni propisi. U pravnoj se literaturi djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost u pravilu uzimaju kao kriteriji za mjerenje materijalne kvalitete propisa. Naime, ističe se kako je propis djelotvoran ako se njegovom primjenom ostvaruje izvorna namjera donositelja, učinkovit je ako ga se pridržava velika većina adresata te je ekonomičan ako se njime postiže namjera donositelja na jeftiniji način, negoli kojom drugom mjerom (Đerđa, 2019:130-131 i Karpen, 2020:208).¹ S ciljem unaprjeđenja kvalitete propisa, odnosno donošenja djelotvornijih, učinkovitijih i ekonomičnijih propisa, pored ostalih mehanizama bolje regulacije,² države provode i procjenu učinaka propisa.³ Procjena učinka propisa temeljni je regulatorni instrument koji služi za kvalitetnije i na informacijama utemeljeno odlučivanje, ali i ostvarenje zakonodavnih ciljeva te povećavanje pravne sigurnosti (Musa, 2015).

Procjeni učinaka propisa veća pozornost pridaje se od sredine 90-ih godina 20. stoljeća, u okviru regulatornih reformi u OECD-u.⁴ Danas je primjena procjene učinaka propisa obvezatna u većini država članica ove organizacije, kao i u državama Europske unije. Štoviše, procjena učinaka propisa predstavlja ključan segment politike bolje regulacije (*better regulation*) u Europskoj uniji već više od dva desetljeća.⁵ U hrvatski pravni sustav procjena učinaka propisa formalno je uvedena 2005. godine, međutim zbog nesustavnog pristupa izradi zakonodavstva, neodgovarajuće pravne regulacije u svim normativnim područjima, neefikasnih struktura i needuciranih kadrova, procjena učinaka propisa u praksi je zaživjela tek 2012. godine donošenjem Zakona o procjeni učinaka propisa (Musa, 2015).

¹ Više o djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti pravnih propisa vidi u: Xanthaki, 2010, Mousmouti, 2012 i Meulen van der, 2013.

² Uz procjenu učinaka propisa, kao mehanizmi bolje regulacije najčešće se ističu upravno pojednostavljenje i javno savjetovanje.

³ U stranoj literaturi procjena učinaka propisa u pravilu se naziva *ex ante* regulatorna procjena učinaka (eng. *ex ante regulatory impact assessment (ex ante RIA)*).

⁴ OECD je 1995. godine donio Preporuku Vijeća za unaprjeđenje kvalitete državne regulacije (*Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*). Ovaj dokument predstavlja prvo međunarodno mjerilo za visokokvalitetno političko odlučivanje. Strukturiran je kao *checklist*, odnosno popis za provjeru, koji daje pregled glavnih koraka procjene učinaka propisa. Preporuka se i dalje široko primjenjuje u OECD-u, ali i u ostalim državama, u svrhu edukacije te za izradu smjernica o procjeni učinaka propisa (Naundorf i Radaelli, 2017). Vidi: OECD, 1995. Dokument je ažuriran donošenjem nove Preporuke Vijeća o regulatornoj politici i upravljanju (*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*) 2012. godine (vidi: OECD, 2012).

⁵ U Europskoj uniji procjena učinaka propisa uvodi se 2002. godine Komunikacijom Komisije o procjeni učinaka. Vidi: Communication from the Commission on Impact Assessment, COM/2002/0276 final, OJ, 5.6.2002.

Procjena učinaka propisa u pravilu podrazumijeva postupak koji se provodi prije ili tijekom izrade nacrt propisa, s ciljem analize posljedica koje bi propis mogao proizvesti. To podrazumijeva „identificiranje kako pozitivnih tako i negativnih posljedica propisa, njegovih popratnih učinaka, kao i skrivenih troškova koji mogu nastati propisivanjem“ (Banić, 2006:9). Međutim, stvarni učinci propisa u društvenoj stvarnosti mogu se saznati tek prilikom njegove primjene. Iz tog razloga, važno je provoditi i postupak naknadne procjene učinaka propisa, nakon što je propis stupio na snagu.⁶ Naknadnom procjenom učinaka provjerava se u kojoj je mjeri propis postigao političke ciljeve, utvrđuje se je li bilo nepredviđenih ili neželjenih posljedica te konačno, razmatra se jesu li alternativni načini regulacije mogli biti bolji (OECD, 2020).

Cilj je ovoga rada ocijeniti kvalitetu procjene učinaka propisa u Hrvatskoj te raspraviti izazove i perspektive javne uprave u daljnjem napretku ovog važnog instrumenta. Sukladno tome, u radu se analizira svrhovitost, učinkovitost i dosljednost provođenja procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. Istražuje se koriste li državni službenici ovaj instrument u punom potencijalu te je li institucionalni okvir procjene učinaka propisa dostatan. Odgovara se na pitanje postoji li prostor za poboljšanje te se pružaju prijedlozi za daljnji razvoj procjene učinaka propisa.

2. PROCJENA UČINAKA PROPISA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

U Hrvatskoj se postupak procjene učinaka propisa sustavno primjenjuje od 2012. godine, kada je stupio na snagu Zakon o procjeni učinaka propisa.⁷ Od tada se poduzimaju razne mjere za unaprjeđenje ovog relativno novog regulatornog instrumenta. Primjerice, s ciljem jačanja analitičkih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske proveo je *Twinning Light* projekt pod nazivom „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“.⁸ Također, Ured je izradio smjernice za procjenu učinaka propisa, koje se redovito ažuriraju u skladu s dobrom praksom. One pružaju tehničke i metodološke upute državnim službenicima i donositeljima odluka u središnjim tijelima državne uprave prilikom izrade analize učinaka.⁹ S ciljem poboljšanja postupka, 2017. godine stupio je na snagu novi Zakon o procjeni učinaka propisa, koji se primjenjuje i danas. Glavni razlog donošenja novog Zakona bio je pojednostaviti postupak procjene učinaka propisa i skratiti vrijeme njegove provedbe, kako bi se procjena učinaka propisa primijenila u donošenju većeg broja zakona.¹⁰ Konačno, treba

⁶ Za naknadnu procjenu učinaka propisa u stranoj literaturi najčešće se koristi naziv *ex post* evaluacija (eng. *ex post evaluation*).

⁷ Zakonodavni okvir procjene učinaka propisa uspostavljen je tijekom provedbe *twinning* projekta „Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj“, koji je trajao od 2007. do 2012. godine. Korisnik projekta bio je Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, a *twinning* partneri bili su Ministarstvo pravosuđa Republike Estonije i tvrtka NI-CO iz Sjeverne Irske. Tijekom ovog projekta ojačani su administrativni kapaciteti tijela državne uprave kroz seminare, radionice i pilot projekte.

⁸ Primjerice, tijekom ovog projekta osmišljen je niz jednodnevnih radionica posvećenih analizi gospodarskih, socijalnih i ekoloških učinaka prilikom izrade propisa.

⁹ Smjernice su dostupne na službenoj stranici Ureda za zakonodavstvo, <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinak-propisa/smjernice-za-procjen-ucinak-propisa/427> (pristupljeno 10.4.2023.).

¹⁰ Vidi IUS INFO, Novi Zakon o procjeni učinaka propisa, 2017., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30157> (pristupljeno 24.4.2023.).

istaknuti kako Ured za zakonodavstvo u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, kontinuirano provodi edukacije u području procjene učinaka propisa na kojima se državni službenici podučavaju o ključnim metodološkim koracima pripreme podataka i izrade obrazaca procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku.

Sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa, postupak procjene učinaka obuhvaća dvije faze: prethodnu procjenu učinaka propisa, koja je obvezatna za svaki prijedlog zakona te detaljnu procjenu učinaka propisa, koja se provodi samo u slučaju ako se utvrdi da prijedlog zakona ima značajnije učinke. Prethodna procjena provodi se znatno prije početka izrade nacrt zakona, još u fazi izrade plana zakonodavnih aktivnosti za narednu godinu. To je preliminarna analiza učinaka na temelju koje se utvrđuje je li potrebno provesti detaljnu procjenu učinaka propisa za određeni prijedlog zakona. Na taj se način omogućuje adekvatna procjena onih zakonskih prijedloga koji imaju značajnije učinke na društvo, a istovremeno se osigurava da troškovi provedbe procjene učinaka ne prelaze njezine koristi.

Zakon o procjeni učinaka propisa predviđa širok opseg učinaka koji se analiziraju. Tako se u okviru postupka procjene učinaka propisa analiziraju učinci na području gospodarstva, maloga gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskoga sustava, zdravstva, zaštite okoliša, zaštite ljudskih prava te zaštite tržišnog natjecanja.¹¹ Uz to, ako se u prethodnoj procjeni pokaže potrebnim, provodi se test malog i srednjeg poduzetništva, kojim se procjenjuju regulatorni troškovi koje će novi propisi imati na malo i srednje poduzetništvo te se mjere administrativni troškovi propisa na gospodarstvo, primjenom posebne metodologije - *Standard Cost Model* metodologija. Također, Zakonom je osigurana transparentnost postupka procjene učinaka propisa. Naime, tijela državne uprave dužna su u postupku prethodne procjene i detaljne procjene učinaka propisa provesti savjetovanje s javnošću.¹² Nadalje, kako bi se osiguralo kvalitetno provođenje postupka procjene učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo koordinira i nadzire cijeli postupak. Sukladno Zakonu, Ured za zakonodavstvo pregledava kvalitetu procjene učinaka propisa te ima mogućnost zatražiti doradu obrasca prethodne procjene, ako se ispostavi da je ona neadekvatno provedena. Uz to, Ured za zakonodavstvo nadležan je za obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procjene učinaka propisa.¹³

Konačno, važno je istaknuti da Zakon o procjeni učinaka propisa poznaje i postupak naknadne procjene učinaka, koji se provodi iznimno, samo za one zakone koji su iz opravdanih razloga izuzeti iz postupka procjene učinaka propisa.¹⁴ Naknadna procjena provodi se najkasnije u roku dvije godine od dana stupanja na snagu zakona, a obveza njezina provođenja utvrđuje se u prijelaznim odredbama nacrt prijedloga zakona.¹⁵

¹¹ Čl. 2. st. 2. Zakona o procjeni učinaka propisa.

¹² Vidi čl. 11. st. 3. i čl. 13. st. 5. Zakona o procjeni učinaka propisa.

¹³ Čl. 11. st. 5. i čl. 20. st. 2. Zakona o procjeni učinaka propisa.

¹⁴ Zakon se može izuzeti iz postupka procjene učinaka propisa radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa (čl. 17. st.1. Zakona o procjeni učinaka propisa).

¹⁵ Čl. 17. st. 2. i 3. Zakona o procjeni učinaka propisa.

3. PROCJENA UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ PRAKSI

Hrvatska u usporedbi s ostalim članicama Europske unije, prema OECD-ovim indikatorima regulatorne politike i upravljanja, u pogledu postupka procjene učinaka propisa za prijedloge zakona, ostvaruje prilično dobre rezultate.¹⁶ Naime, metodologija procjene učinaka propisa dobro je razrađena, postupak započinje relativno rano u okviru prethodne procjene te se razmatra širok opseg učinaka. Također, procjena učinaka propisa proporcionalna je značaju učinaka zakonskog prijedloga, postupak je transparentan te je uspostavljeno nadzorno tijelo koje koordinira i provjerava kvalitetu procjene učinaka propisa. Unatoč tome što su svi elementi prisutni u teoriji, praksa pokazuje kako je procjena učinaka propisa i dalje relativno nedovoljno razvijena te da ima mjesta napretku (OECD, 2019b). Naime, u praksi se postupak detaljne procjene učinaka propisa još uvijek neredovito provodi,¹⁷ a za najveći dio planiranog zakonodavstva uopće nije predviđen. Uz to, većina službenika koji provode procjenu učinaka propisa drže ovaj postupak nečim što se formalno mora provesti, umjesto pomoćnim sredstvom u procesu izrade nacrtu zakona. Sukladno tome, procjena učinaka propisa najčešće podrazumijeva formalno ispunjavanje obrasca o iskazu procjene učinaka propisa, bez detaljnije analize i obrazloženja. Sve ovo nerijetko dovodi do propisa čijom se provedbom stvaraju neželjeni učinci te se ne ostvaruje njihova izvorna namjera.

Kao primjer propisa koji je provedbom proizveo neželjene učinke te nije ostvario izvornu namjeru donositelja, može se istaknuti Zakon o subvencioniranju stambenih kredita. Ovaj je Zakon stupio na snagu 2017. godine, a prilikom njegove izrade nije provedena procjena učinaka propisa. Vlada je ovim Zakonom imala namjeru pomoći u stambenom zbrinjavanju svojih građana, a sve s ciljem demografske obnove stanovništva i prekida rastućeg trenda iseljavanja (Slišković i suradnici, 2020). Međutim, provedene analize utjecaja subvencioniranih stambenih kredita na tržište nekretnina, pokazale su da je subvencioniranje stambenih kredita pridonijelo postojećem trendu rasta cijena stanova u Hrvatskoj. Subvencije na stambene kredite jednim su dijelom potaknule potražnju za stanovima, a rezultat subvencioniranja očituje se u statistički značajno višim traženim i postignutim cijenama stanova u razdobljima otvorenih natječaja ili neposredno prije. Ističe se kako su subvencije stambenih kredita dovele do rasta cijena stanova u prosjeku 10-11% (Slišković i suradnici, 2020). Zanimljivo je spomenuti i to da se cijena

¹⁶ Vidi dijagrame 3.1. u OECD, 2019a i OECD, 2022.

¹⁷ U razdoblju od 2013. do 2016. godine, broj provedeni postupaka procjene učinaka propisa kontinuirano je opadao, od 36% do 13% u odnosu na planirane zakone s postupkom procjene učinaka propisa. U razdoblju od 2017. do 2019. godine postotak provedbe procjene učinaka propisa porastao je u odnosu na prethodno razdoblje, iako je i dalje zabilježen kontinuiran pad broja provedenih postupaka. U 2017. godini procjena učinaka propisa provedena je za sve planirane zakone s postupkom procjene učinaka propisa, tj. iznosila je 100%. U 2018. godini postotak provedbe iznosio je 70,83%, dok je 2019. godine postupak procjene učinaka propisa proveden za ukupno 40% planiranih zakona. U 2020. godini ponovno je došlo do većeg pada u postotku provedbe, koji je iznosio samo 12%, iako treba uzeti u obzir da je te godine Hrvatska bila suočena s pandemijom COVID-19 i potresima, što je sigurno imalo utjecaja na ovako lošu provedbu. Zatim, u 2021. godini, došlo je do oporavka provedbe postupaka procjene učinaka propisa, koja je iznosila 35%. Konačno, 2022. godine provedba procjene učinaka propisa nije porasla, budući da je postotak provedbe iznosio tek 33%. Vidi Izvješće o provedbi godišnjeg Plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu te izvješća o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za razdoblje od 2018. do 2022. godine. Izvješća su dostupna na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229> (pristupljeno 10.4.2023.).

stanova povećala prvenstveno u bogatijim regijama u kojima je tržište stanova općenito aktivnije te gdje je stambena ponuda manje elastična (Kunovac i Žilić, 2021). Dakle, provedbom Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, došlo je do neželjenih učinaka na tržište nekretnina te se u konačnici nije ostvarila izvorna namjera Vlade, a jedan od razloga tome je neprovođenje postupka procjene učinaka propisa.

4. NEKI NEDOSTACI U POSTUPKU PROCJENE UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ I PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE

Neprovođenje postupka procjene učinaka propisa, kao i njegova loša provedba, može rezultirati negativnim učincima propisa, koji su se potencijalno mogli unaprijed predvidjeti i spriječiti. S ciljem bolje provedbe procjene učinaka propisa u Hrvatskoj i korištenja ovog instrumenta u punom potencijalu, u nastavku rada skrenut će se pozornost na neke nedostatke u postupku procjene učinaka propisa, koje treba unaprijediti te će se ponuditi potencijalna rješenja na temelju komparativne analize. Radi ograničenog opsega ovog rada, analizira se samo predmet postupka procjene učinaka propisa te prethodna i naknadna procjena.

4.1. Predmet postupka procjene učinaka propisa

Sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa, postupak procjene učinaka propisa primjenjuje se isključivo na zakone koje predlaže Vlada Republike Hrvatske.¹⁸ S druge strane, za zakone koje predlažu zastupnici, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, ovaj postupak nije predviđen. Iako značajan dio zakona inicira Vlada, postupak procjene učinaka propisa u određenim slučajevima trebalo bi provoditi i za zakone koji potječu od drugih predlagatelja, budući da i oni mogu imati značajne učinke na društvo. Primjerice, u Nizozemskoj i Rumunjskoj postupak procjene učinaka propisa obvezatan je samo za zakone koje inicira vlada, međutim ako se ocijeni potrebnim, postupak se može provesti i za zakone koje iniciraju zastupnici u parlamentu (OECD, 2010 i Veress, 2020). S druge strane, Litva je jedna od rijetkih država Unije u kojoj se postupak procjene učinaka propisa zahtjeva za sve prijedloge zakona, neovisno o tome je li ih inicirala vlada ili parlament (Malinauskaitė i Pasvenskienė, 2020).

Nadalje, treba skrenuti pozornost da se u Hrvatskoj postupak procjene učinaka propisa u pravilu ne primjenjuje na podzakonske propise, iako oni čine najveći dio pravnog sustava. Naime, sam Zakon o procjeni učinaka propisa propušta podzakonske propise uključiti u predmet procjene učinaka propisa.¹⁹ Ipak, može se primijetiti da Zakon u jednom članku predviđa mogućnost iznimne provedbe procjene učinaka i za provedbene propise, koji su na snazi ili u fazi izradi, međutim ova se mogućnost u praksi gotovo i ne koristi.²⁰ Štoviše, sukladno OECD-ovim indikatorima regulatorne politike i upravljanja, Hrvatska znatno zaostaje u provedbi postupka procjene učinaka podzakonskih propisa u odnosu na ostale države članice Europske unije.²¹

¹⁸ Čl. 5. Zakona o procjeni učinaka propisa.

¹⁹ Zakon o procjeni učinaka propisa u čl. 2. st. 1. definira postupak procjene učinaka propisa kao postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.

²⁰ Vidi čl. 18. st. 1. i 2. Zakona o procjeni učinaka propisa.

²¹ Vidi dijagram 3.2. u OECD, 2022.

Primjerice, države koje redovito provode postupak procjene učinaka podzakonskih propisa su Austrija, Njemačka i Češka, dok u Nizozemskoj postupak procjene podzakonskih propisa nije obvezatan, ali se može provesti, ako se pokaže potrebnim (OECD, 2022 i OECD, 2010). Važno je naglasiti da bez obzira što su podzakonski propisi uglavnom tehničke prirode, oni su ključni za provedbu zakona i mogu činiti značajno regulatorno opterećenje za građane i poduzeća. Iz tog razloga, bilo bi korisno i u Hrvatskoj provoditi postupak procjene učinaka podzakonskih propisa, koji imaju značajniji utjecaj na društvo (OECD, 2019a).

4.2. Prethodna procjena – utvrđivanje potrebe za provođenjem postupka detaljne procjene učinaka propisa i razmatranje alternativnih načina regulacije

Prethodna procjena dio je postupka sveobuhvatne procjene učinaka propisa temeljem koje se određuje trebaju li se učinci prijedloga propisa detaljnije analizirati. U Hrvatskoj se postupak detaljne procjene učinaka propisa najčešće ne provodi. Naime, u razdoblju od 2017. do 2022. godine, potreba za provođenjem detaljne procjene učinaka propisa utvrđena je za manje od 20% zakona iz godišnjeg plana.²² Često su nedostatak vremena, ali i analitičkih resursa glavni razlog površne analize u okviru prethodne procjene, zbog čega se detaljna procjena učinaka može propustiti i pri donošenju nekih značajnijih zakona. Važno je istaknuti kako prethodna procjena ne bi smjela biti razlogom za propuštanje provedbe detaljne procjene učinaka propisa, već je njezina svrha isključivo prilagoditi opseg i resurse procjene učinaka propisa, s obzirom na značaj prijedloga zakona.

Nadalje, u okviru prethodne procjene, u pravilu se ne uzimaju u obzir nenormativna rješenja, odnosno alternativni načini regulacije za postizanje političkih ciljeva. Često se poseže za donošenjem novih propisa kada je potrebno riješiti određeni društveni problem, prije nego što se temeljito razmotre i druga regulacijska sredstva za postizanje ciljeva politike. Naime, u tijelima državne uprave tijekom prethodne procjene razmatraju se alternativni načini regulacije samo kako bi se ispunio obrazac prethodne procjene, odnosno nakon što je već donesena odluka o zakonskom rješenju (OECD, 2019b). Međutim, takav pristup doprinosi problemu prekomjerne regulacije i uvećanju normativnog okvira, zbog čega je često otežano pronalaženje odgovarajućih pravnih odredbi te njihovo tumačenje i primjena u konkretnim slučajevima ne samo laicima, već i pravnicima (Đerđa, 2019). Stoga, važno je uz normativno rješenje, analizirati i druge oblike regulacije, kako bi se odlučilo za pristup koji će društvu donijeti najveću korist. Neki od alternativnih načina regulacije su samoregulacija i koregulacija, poticajni i ekonomski instrumenti (pr. fiskalne mjere) te informacijski pristup (pr. informativne i obrazovne kampanje). Naime, ciljevi politike često se mogu postići i ovim alternativnim oblicima regulacije, ali uz moguće niže troškove i povoljnije učinke za društvo (Hepburn, 2006). Iz tog razloga, neke države posebnu pozornost posvećuju procjeni alternativnih načina regulacije. Primjerice, njemački Zajednički poslovnik saveznih ministarstava propisuje da se u obrazloženju nacрта propisa mora, između ostalog, objasniti jesu li mogući alternativni načini

²² Vidi Izvješće o provedbi godišnjeg Plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu te izvješća o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za razdoblje od 2018. do 2022. godine.

regulacije u konkretnoj situaciji te obrazložiti zašto se nije odlučilo za taj pristup.²³ Također, u nizozemskim Smjernicama za zakonodavstvo sadržana je uputa da se prilikom odlučivanja o regulacijskim sredstvima za postizanje političkog cilja, u najvećoj mogućoj mjeri treba voditi računa o samoregulacijskoj sposobnosti društva.²⁴

4.3. Važnost provođenja postupka naknadne procjene učinaka propisa

Iako je procjena učinaka propisa, koja se provodi prije ili tijekom njegove izrade, važan instrument za postizanje kvalitete propisa, ne mogu se sve posljedice sa sigurnošću unaprijed predvidjeti. Učinci propisa mogu se pogrešno procijeniti ili se mogu izmijeniti društvene okolnosti uslijed kojih propis više ne ostvaruje željene ciljeve. Iz tog razloga važno je provoditi naknadnu procjenu učinaka propisa, kojom se analizira je li propis ostvario namjeru koja se njegovom provedbom željela postići. U okviru naknadne procjene pokušavaju se identificirati promjene koje su se dogodile, odnosno u kojoj su mjeri bile potaknute donošenjem propisa ili drugim razlozima, kako su one utjecale na cjelokupno okruženje, smatra li se to poboljšanjem ili pogoršanjem situacije te koje su glavne skupine adresata bile njima pogođene (Mousmouti, 2012).

Naknadna procjena učinaka propisa još uvijek nije u dovoljnoj mjeri razvijena među državama članicama Unije. Ipak, na temelju posljednjeg izvješća OECD-a o rezultatima regulatorne politike (OECD 2022), može se izdvojiti nekoliko država koje su posljednjih godina uspostavile dobar metodološki i institucionalni okvir za njezinu provedbu. Primjerice, u Italiji se postupak naknadne procjene redovito provodi za određene zakone i podzakonske propise te obuhvaća širok raspon područja politike. Naknadna procjena počinje se planirati još prilikom izrade propisa, a na službenim stranicama resornih ministarstava objavljuje se dvogodišnji plan propisa za koje će se provesti postupak naknadne procjene. Uz to, Nacionalna škola za upravu provodi tečaj za službenike uključene u naknadnu procjenu učinaka propisa, s ciljem njihovog stručnog osposobljavanja i usavršavanja (OECD, 2022). Uz Italiju, države koje redovito provode postupak naknadne procjene za zakone i podzakonske propise su Austrija i Njemačka. One u okviru ovog postupka utvrđuju jesu li temeljni ciljevi politike postignuti, uspoređuju stvarne i predviđene učinke te identificiraju troškove i koristi, kao i neželjene posljedice propisa (OECD, 2022). Naposljetku, treba istaknuti i Nizozemsku u kojoj naknadna procjena nije obvezatna, međutim općenito se smatra razumnim preispitati primjenu propisa u praksi. Naime, kada je prijedlog zakona predmet intenzivne političke rasprave, članovi nizozemskog parlamenta mogu obvezati resorno ministarstvo da analizira učinke propisa tijekom njegove provedbe (Beenakker i Zijlstra, 2020).

U Hrvatskoj još uvijek nedostaje dobar metodološki okvir za provedbu postupka naknadne procjene učinaka propisa. Ovaj se postupak provodi iznimno, samo za one zakone koji su bili izuzeti iz procjene učinaka propisa. S druge strane, za sve ostale zakone i podzakonske propise naknadna procjena se ne provodi. Kako bi se osiguralo da propisi ostvaruju zadane ciljeve u

²³ Vidi paragraf 43 Zajedničkog poslovnika saveznih ministarstava (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*). U aneksu br. 5 Zajedničkog poslovnika sadržan je upitnik koji može pomoći u razmatranju alternativnih načina regulacije.

²⁴ Vidi nizozemske Smjernice za zakonodavstvo (*Aanwijzingen voor de regelgeving*).

društvenoj stvarnosti, Hrvatska bi trebala sustavno provoditi postupak naknadne procjene za sve zakone, ali i podzakonske propise, koji imaju značajnije učinke na društvo. Naime, tijela državne uprave trebaju pažljivo pratiti propise sa značajnijim učincima na građane ili poslovanje, kako bi se osiguralo da propisi ostvaruju ciljeve radi kojih su i doneseni (OECD, 2019b). Bilo bi poželjno da u fazi izrade propisa, nakon što je proveden postupak procjene njihovih učinaka, tijela državne uprave donesu plan za provođenje naknadne procjene onih propisa, koji potencijalno mogu imati značajnije učinke na društvo.

5. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska posljednjih godina ulaže velike napore za unaprjeđenje procjene učinaka propisa, što potvrđuje i posljednje izvješće OECD-a o rezultatima regulatorne politike. Međutim, u praksi se postupak procjene učinaka propisa još uvijek neredovito provodi te obuhvaća tek manji dio prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti. Uz to, postupak procjene učinaka propisa predviđen je samo za zakone koje predlaže Vlada, dok su zakoni koje predlažu zastupnici, klubovi zastupnika i radna tijela Sabora izuzeti iz postupka. Također, procjena učinaka propisa ne provodi se za podzakonske propise, iako oni čine najveći dio pravnog sustava Republike Hrvatske. Stoga, preporuka je omogućiti primjenu postupka procjene učinaka propisa na sve zakone, bez obzira od koga dolazi inicijativa, kao i na određene podzakonske propise, budući da i oni mogu imati značajne učinke na društvo te mogu predstavljati regulatorno opterećenje za građane i poduzeća. Nadalje, nedostatak vremena, ali i analitičkih kapaciteta u tijelima državne uprave često rezultira nedosljednom provedbom prethodne procjene, zbog čega se detaljna procjena učinaka ponekad izostavlja za neke značajnije prijedloge zakona. Istodobno, u okviru prethodne procjene ne razmatraju se alternativni načini regulacije, već se isključivo analiziraju učinci prijedloga zakona. Politički ciljevi ponekad se mogu postići i alternativnim načinima regulacije, uz niže troškove i povoljnije učinke za društvo. Stoga, preporuka je da se prethodnoj procjeni posveti veća pozornost i detaljnija analiza, razmatrajući i druga regulacijska sredstva za postizanje ciljeva politike, kako bi se odlučilo za pristup koji će donijeti najveću korist društvu. Konačno, u Hrvatskoj se u pravilu ne provodi naknadna procjena učinaka propisa, kojom se provjeravaju učinci do kojih je propis doveo u društvenoj stvarnosti. Kako bi se osiguralo da propisi ostvaruju zadane ciljeve u društvenoj stvarnosti, preporuka je provoditi naknadnu procjenu učinaka propisa za sve zakone i podzakonske propise koji imaju značajnije učinke na društvo, za što je nužno izraditi dobar metodološki okvir.

U daljnjem razvoju procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, uključujući i naknadnu procjenu, glavni izazov još uvijek predstavlja nedostatak analitičkih resursa i vještina u tijelima državne uprave. Stoga je ključno nastaviti kontinuirano ulagati u izobrazbu službenika u tijelima državne uprave koji provode postupak procjene učinaka propisa. Službenici moraju jasno razumjeti metodologiju i postupak prikupljanja podataka, kao i ulogu koju postupak procjene učinaka ima u ostvarivanju kvalitete propisa. Također, nužno je osigurati da Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, kao tijelo koje ima ključnu ulogu u razvoju i unaprjeđenju procjene učinaka propisa, raspolaže potrebnim analitičkim resursima za pružanje učinkovite podrške visokokvalitetnoj procjeni učinaka. Jedino se na taj način može unaprijediti postupak procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, ali i podići svijest o važnosti ovog instrumenta.

LITERATURA

1. Banić, S. (2006), „Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja“, Hrvatska javna uprava, br. 4, vol. 6, str. 7-18.
2. Beenakker E. and E Zijlstra S. (2020), Legislation in the Netherlands, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 337-351.
3. Communication from the Commission on Impact Assessment, COM/2002/0276 final, OJ, 5.6.2002.
4. Đerđa, D. (2019), „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, vol. 40, str. 113-143.
5. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf;jsessionid=B917E91E2D6971AD2371B7B59C21B41A.2_cid350?__blob=publicationFile&v=12 (13.4.2023.)
6. Hepburn G. (2006), Alternatives to Traditional Regulation, Paris, OECD Regulatory Policy Division, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf/> (22.3.2023.)
7. IUS INFO (2017), Novi Zakon o procjeni učinaka propisa, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30157> (13.4.2023.)
8. Karpen U. (2020), Legislation in Germany, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 199-211.
9. Kunovac D. i Žilić I. (2021), Dome, slatki dome: učinak subvencioniranja stambenih kredita na tržište nekretnina u Hrvatskoj, Zagreb, Hrvatska narodna banka, <https://www.hnb.hr/documents/20182/3596318/i-063.pdf/ded4cb18-cdb3-84d4-fbb8-2b40520d49e8> (10.4.2023.)
10. Malinauskaitė J. and Pasvenskienė A. (2020), Legislation in Lithuania, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 299-312.
11. Meulen van der, D. H. (2013), „The use of impact assessments and the quality of legislation“, Theory and Practice of Legislation, No. 2, Vol. 1, pp. 305-325.
12. Mousmouti M. (2012), „Operationalising quality of legislation through the effectiveness test“, Legisprudence, No. 2, Vol. 6, pp. 191-205.
13. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Aanwijzingen voor de regelgeving, (Bijgewerkt tot en met de 10e wijziging, Stcrt. 2017, 69426), https://www.kcbr.nl/sites/default/files/aanwijzingen_na_10e_wijziging.pdf (24.3.2023.)
14. Musa, A. (2015), „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 1, vol. 6, str. 3-40.
15. Naundorf, S. and Radaelli, C. M. (2017), Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods, in: Karpen, U. and Xanthaki, H. (eds.), Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners, Oxford; Portland, Hart Publishing, pp. 187-211.

16. OECD (1995), Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> (24.3.2023.)
17. OECD (2010), Better Regulation in Europe: Netherlands, Paris, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropenetherlands.htm> (24.3.2023.)
18. OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm> (13.4.2023.)
19. OECD (2019a), Better Regulation Practices across the European Union, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en> (20.3.2023.)
20. OECD (2019b), Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/b1c44413-en> (13.4.2023.)
21. OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en> (20.3.2023.)
22. OECD (2022), Better Regulation Practices across the European Union, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en> (20.3.2023.)
23. Slišković T., Solenički M. i Marija B. (2020), „Godina Šokova – Procjena učinaka na cijene stanova u Hrvatskoj“, Ekonomska misao i praksa, br. 2, vol. 30, str. 393-416.
24. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi godišnjeg Plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//190508%20UZVRH%20Izvjesce%20GPNA2017%206.2%20web.pdf> (11.4.2023.)
25. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//190509%20UZ%20Izvjesce%20PZA%20VRH%202018%20final%20za%20web.pdf> (11.4.2023.)
26. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjesce%20o%20provedbi%20PZA%20za%202019.pdf> (11.4.2023.)
27. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//210928%20Izvjesce%20PZA%20VRH%202020%20final.pdf> (11.4.2023.)
28. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjesce%20o%20provedbi%20PZA%202021%20final.pdf> (11.4.2023.)
29. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu,

<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjesce%20o%20provedbi%20PZA%202022.pdf> (11.4.2023.)

30. Veress E., Legislation in Romania, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 399-414.
31. Xanthaki H. (2010), „Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?“, *Legisprudence*, No. 2, Vol. 4, pp. 111-128.
32. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/2017
33. Zakon o subvencioniranju stambenih kredita, Narodne novine, br. 65/2017, 61/2018, 66/2019, 146/2020