

Zdenka Pogarčić

Procjena učinaka propisa u funkciji stvaranja boljeg zakonodavstva i gospodarskog rasta

UVOD

Osnovna načela *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) upućuju države na donošenje nacionalnih programa »SMART« zakonodavstva i uporabu svih dostupnih alata. Alati su kakvi mogu poboljšati kvalitetu zakonodavstva: procjena učinaka propisa, javno savjetovanje, traženje alternativa formalnom zakonodavstvu i smanjivanje administrativnih prepreka.

Europska komisija izradila je koncept *Better Regulation Agenda* u kojem se postavlja pitanje i traga za pravim odgovorom kako postići zadane ciljeve i bolji učinak zakonodavstva, uza što manje prepreka. U traganju za odgovorima, naime, na ekonomske cikluse i krizu, inovaciju, socijalne promjene, zahtjeve zaštite okoliša, i na stalnu potragu za izvorima održiva rasta, države su pred sve većim izazovima, pa na njih treba odgovoriti, uz ostalo, i poboljšanjem kvalitete zakonodavstva. U vezi s tim, *Better Regulation* ili bolje zakonodavstvo sadrži osnovna načela ciklusa stvaranja javnih politika, pa tako i europskih zajedničkih politika, što obuhvaća prepoznavanje problema, definiranje ciljeva, analizu učinaka, odabir povoljnog rješenja te primjenu i vrednovanje toga rješenja. Cilj je takvoga zakonodavstva izraditi i provoditi visoko kvalitetno zakonodavstvo kakvo se temelji na načelu supsidijarnosti i razmjernosti što prati i stvaranje europskih javnih politika od početka stvaranja zakonodavstva do njegovih izmjena.

Koncept boljega zakonodavstva temelji se na konsolidaciji, kodifikaciji i pojednostavnjenju važećeg zakonodavstva, poboljšanju kvalitete novoga zakonodavstva, procjenjujući gospodarske i socijalne učinke te učinke na zaštitu okoliša, izradu pravednih i proporcionalnih propisa s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovnu zajednicu, i omogućivanje sudjelovanja građana u zakonodavnom procesu.

Upravo se primjena alata procjene učinaka propisa nameće kao najprikladniji način stvaranja boljega zakonodavstva.

Imenovanjem Fransa Timmermansa za prvog potpredsjednika Europske komisije (EK) s posebnim mandatom u području »boljega zakonodavstva« novo vodstvo EK-a, na čelu s Jean-Claude Junckerom, prepoznalo je važnost rješavanja pitanja birokracije (*red tape*) na europskoj i nacionalnoj razini.

U pismu kojeg je predsjednik Juncker uputio svome prvom potpredsjedniku, na početku mandata u studenom 2014, uz ostalo stoji kako je njegova zadaća upravljati radom Komisije u području boljšega zakonodavstva, radi većeg rasta i zapošljavanja, putem usklađivanja rada Komisije, te promicanjem načela boljšega zakonodavstva u ustanovama EU-a, ali i na nacionalnoj razini.

Mandat obuhvaća usklađivanje rada u području boljšega zakonodavstva unutar EK-a, osiguranje usklađenosti prijedloga EU-a s načelima supsidijarnosti i razmjernosti, te suradnju s Europskim parlamentom i Vijećem na uklanjanju nepotrebne birokracije europskoj i nacionalnoj razini. Osobitu se pozornost usmjeruje na upravljanje radom Komisije u provedbi programa pod nazivom Regulatorni fitness – REFIT i osiguravanje kvalitete procjene učinaka propisa.

Sam je potpredsjednik Timmermans u raspravi pred Europskim parlamentom prošlog listopada naglasio kako procjena učinaka propisa može poboljšati kvalitetu zakona, povećati učinkovitost javnih politika i smanjiti regulatorni pritisak iz Bruxellesa. Sva ova tri elementa čine ključne elemente njegova portfelja »boljšega zakonodavstva«.

I Hrvatska kao punopravna članica EU-a sudjeluje u kreiranju zajedničkih europskih politika, pa i u vezi s programom REFIT.

Strateško usmjerenje spram takvoga zakonodavstva utječe na poboljšanje kvalitete zakonodavstva i u RH i u EU, s obzirom da je europsko zapravo i naše zakonodavstvo, a samim time takvo strateško usmjerenje ima i ulogu razvoja.

NORMATIVNI OKVIR PROCJENE UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ

Iako se procjenu učinaka propisa u RH smatra novim pristupom u izradi zakona, ona ima korijene u nenormativnom dijelu nacрта prijedloga zakona, gdje su zastupljena osnovna načela procjene učinaka propisa i načini razmišljanja o različitim opcijama i rješenjima u samome zakonodavnom aktu.

Ured za zakonodavstvo Vlade (Ured) tijekom 2011. i 2012, sukladno proširenu djelokrugu i na područje procjene učinaka propisa, uspješno je proveo *Twinning projekt IPA 2007 – Razvoj sustava procjene učinaka propisa* u suradnji s twinning-partnerima iz UK i Estonije. Twinning-projekt imao je tri sastavnice: razvoj zakonodavnog okvira procjene učinaka propisa, razvoj administrativnih kapaciteta središnjih tijela državne uprave, Ureda za zakonodavstvo i dionici te podizanje razine javne svijesti o prednostima procjene učinaka propisa.

Kao rezultat aktivnosti u provedbi projekta doneseni su: Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 90/11) (Zakon) i Uredba o postupku procjene učinaka propisa (NN 66/12) (Uredba), Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. i Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. (NN 146/12), Smjernice za državne službenike, Smjernice za državne službenike Ureda za zakonodavstvo i Smjernica za dionike, javnost i zainteresiranu javnost, te izmijenjene odgovarajuće odredbe Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (NN 154/11, 121/12, 7/13. i 61/15).

Zakon definira procjenu učinaka propisa kao postupak donošenja odluka o propisima na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka, što će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja u donošenju propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera. Procjenom učinaka propisa analizira se pozitivan i negativan utjecaj propisa na gospodarstvo, financije, područje socijalne skrbi i zaštite okoliša, uz ocjenu fiskalnih učinaka, uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću.

Procjenu učinaka propisa određuju tri bitne odrednice:

1. postupak donošenja odluka o propisima
2. donošenju odluka prethodi analiza, prikupljanje dokaza i relevantnih podataka,
3. rezultati tog postupka (sadržani u Iskazu o procjeni učinaka propisa) služe kao smjernice za odabir najboljeg rješenja:
 - a) za donošenje propisa ili
 - b) poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera.

Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. postavlja viziju, misiju i četiri temeljna cilja za razvoj procjene učinaka propisa u navedenom trogodišnjem razdoblju.

Vizija je razvojem sustava procjene učinaka propisa osigurati razvoj boljeg i kvalitetnijega zakonodavstva tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve uz niske troškove i bez nepotrebnih prepreka.

Misija je osigurati razvoj učinkovita i samostalnog sustava procjene učinaka propisa kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela za sustav procjene učinaka propisa, uza sudjelovanje ostalih tijela državne uprave te zainteresiranih dionika.

Strategija bi ima osigurati provedbu četiriju najvažnijih ciljeva:

1. provođenje postupka procjene učinaka propisa sukladno propisima što uređuju procjenu učinaka propisa
2. pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa
3. razvijanje dobre prakse u procjeni učinaka propisa i provođenje stručnog osposobljavanja državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa
4. aktivnu provedbu akcijskog plana, kako bi se osiguralo strateško usmjerenje uz korektivne mjere po potrebi.

INSTITUCIONALNI OKVIR

Za procjenu učinaka propisa u RH nadležni su:

- Ured za zakonodavstvo,
- stručni nositelj izrade propisa i
- nadležna tijela.

Središnje je koordinacijsko tijelo za postupak procjene učinaka propisa u Vladi RH Ured za zakonodavstvo, nadležan za usklađivanje i izradu dokumenata propisanih zakonom, davanje suglasnosti na Prijedlog iskaza te obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procjene učinaka propisa i izrade 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 sukladno Zakonu i Uredbi. Za obavljanje poslova stručni nositelj izrade propisa mora uspostaviti poželjne administrativne kapacitete: odrediti jednu stručnu osobu – koordinatora poslova u vezi s provedbom postupka procjene učinaka odnosno, prema potrebi, uspostaviti nužnu ustrojstvenu jedinicu.

Nadležna tijela u postupku procjene učinaka propisa sudjeluju razmatranjem i davanjem mišljenja na Nacrt prijedloga iskaza u pogledu sadržaja Iskaza što se odnosi na nadležnost tijela, i to za područje zdravstva i socijalne skrbi pri procjeni socijalnih učinaka, za gospodarstvo pri procjeni gospodarskih učinaka, uključivši financijske, a ako uredba, uključuje se i drugo tijelo nadležno za pojedino područje gospodarstva, za zaštitu okoliša pri

procjeni u području zaštite okoliša te tijelo nadležno za područje financija koje daje mišljenje o pitanjima procjene očekivana fiskalnog učinka na državni proračun.

Kako bi se ojačalo administrativne kapacitete u području procjene učinaka propisa, u razdoblju od travnja do listopada 2015. u Uredu je proveden još jedan twinning-projekt u suradnji s partnerom iz UK. U okviru projekta vrijednog 250.000,00 eura, educirano je više od dvije stotine službenika i predstavnika vanjskih dionika.

Cilj projekta bio je povećati kvalitetu zakonodavstva uz procjenu učinaka propisa i tako pridonijeti radu državne uprave u izradi jasnih i nedvosmislenih propisa.

Svrha je projekta bila ojačati kapacitete Ureda i središnjih tijela državne uprave u provedbi sustava procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku, napose u vezi s jačanjem kapaciteta za analizu gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka pri izradi propisa.

Rezultati su projekta kako slijedi:

- ažurirane Smjernice za procjenu učinaka propisa uz primjenu analitičkih alata za analitičku provedbu procjene učinaka propisa
- ojačani administrativni kapaciteti tijela državne uprave u području analize ekonomskih, socijalnih i okolišnih učinaka te osiguranja kvalitete dokumenata procjene učinaka propisa kroz više ciklusa seminara na kojima je sudjelovalo više od 200 sudionika
- podignuta je razina svijesti dionika o procjeni učinaka propisa na osnovi sudjelovanja u ciklusima seminara i okruglih stolova o procjeni učinaka propisa.

PREDNOSTI PRIMJENE PROCJENE UČINAKA PROPISA

Uspostava sustava procjene učinaka propisa u RH unapređuje dosadašnji sustav donošenja odluka tako što:

- jača zakonodavni proces u dijelu što se odnosi na ranu pripremu prijedloga propisa, i to temeljitijom pripremom teza, a potom i samoga teksta propisa
- otvara mogućnost planiranja zakonodavstva u tekućoj godini za sljedeću godinu što osigurava bolje organiziranje poslova ministarstva na optimalan način radi učinkovita iskorištenja oskudnih resursa ministarstva
- čvršće povezuje planiranje zakonodavstva sa strateškim dugoročnim dokumentima Vlade RH
- u postupku prethodne procjene, ministarstvo odlučuje za koje će propise biti nužne dulje i temeljitije pripreme, radi ozbiljnijega učinka na adresate i dionike koje propis zahvaća
- osigurava više vremena za pravodobne pripreme propisa tako što omogućuje bolje dogovaranje s ostalima ministarstvima, stručnjacima i dionicima u ranoj fazi pripreme propisa
- u postupku procjene učinaka propisa, ministarstvo dobiva dva mjeseca za pripremu procjene učinaka propisa i pisanje propisa, što daje priliku za kvalitetniju pripremu zakonodavstva
- u postupku procjene učinaka propisa, ministarstvo otvara zakonodavni postupak dionicima i zainteresiranoj javnosti kroz savjetovanje i javnu raspravu te tako povećava transparentnost i otvorenost spram javnosti
- u postupku procjene učinaka propisa detaljna analiza i povratna informacija dionika dat će dovoljno informacija da ministarstvo može preporučiti najprikladniji način postupanja, imajući u vidu ukupne koristi i troškove
- zakonodavni postupak postaje kvalitetniji jer izvršna vlast pred sobom ima dokument što sadrži sve važne činjenice u vezi s predmetom odlučivanja

- postupkom procjene učinaka propisa s vremenom će se smanjiti potreba za izmjenama zakonodavstva što pridonosi vladavini prava i pravnoj sigurnosti, sigurnosti investicija i smanjuje administrativne prepreke poslovanju.

OCJENA POSTOJEĆEG STANJA

U razdoblju od 2013. do 2015. obveze stručnih nositelja izrade propisa u području procjene učinaka propisa bile su usmjerene na izradu godišnjih planova normativnih aktivnosti i svih obveza što im prethode, dosljednu provedbu postupaka procjene učinaka propisa utvrđenih Godišnjim planom te uključivanje zainteresirane javnosti u sam postupak radi utvrđivanja najboljega normativnog rješenja.

U izradi godišnjih planova normativnih aktivnosti, stručni su nositelji ispunjavali obveze redovito, ali se je najveći dio normativnih aktivnosti u tom razdoblju odvijao neplanirano, nenajavljeno i u hitnoj proceduri, pa postotak neplaniranih zakonodavnih aktivnosti ima raspon 86% u 2013. godini, 66% u 2014. te 77% u 2015.

Sama provedba postupaka procjene učinaka propisa bila je nedosljedna i neredovita, pa je ispunjenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013. i 2014. otprilike 32%, dok je za 2015. taj postotak samo 19%. Najveći broj provedenih postupaka procjene učinaka propisa zabilježen je u 2013, kad je proveden 21 postupak. Tijekom 2014. broj postupaka smanjuje se na 10, a 2015. na sedam postupaka procjene učinaka propisa.

Uključivanje zainteresirane javnosti u postupak proizvelo je pozitivne učinke, jer su stručni nositelji izrade propisa bili obvezni pokrenuti formalno javno savjetovanje u nekoliko faza zakonodavnog procesa, što je povećalo razinu transparentnosti i odgovornosti.

SLJEDEĆI KORACI

Temeljem vrednovanja trogodišnje primjene propisa u području procjene učinaka propisa, tijekom 2016. Ured će pokrenuti izradu nove Strategije procjene učinaka propisa s pratećim Akcijskim planom te pripremu izmjena zakonodavnog okvira. Cilj je unaprjeđenje sustava kakav omogućuje stvaranje sigurna, predvidivog i stabilnoga regulatornog okruženja s razmjernim opterećenjima za gospodarsko poslovanje.

Pritom je nužno potaknuti utvrđenu viziju i misiju te osigurati bolje planiranje i dosljedniju provedbu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti.

Treba, uz to, na svim razinama (političkoj i administrativnoj) osigurati da se procjenu učinaka propisa primjenjuje znatno više radi stvaranja kvalitetnijega zakonodavstva, smanjenja troškova i administrativnih prepreka što će pospješiti gospodarski rast.

Prije postavljena zadaća samostalnog sustava procjene učinaka propisa, na osnovi djelatne uloge svih odgovornih ustanova, dugoročno je održiva.

U pogledu mogućih zakonodavnih i drugih rješenja za poboljšanje provedbe procjene učinaka propisa, razmotrit će se sljedeće elemente:

- bolje upravljanje neplaniranima zakonodavnim aktivnostima kroz jasan postupak što obuhvaća kontrolu kvalitete obrasca prethodne procjene
- objavljivanje obrazaca prethodne procjene i Iskaza o procjeni učinaka propisa na internetskim stranicama Ureda
- uporabu središnjeg portala za savjetovanje – eSavjetovanje kao jedinstvene platforme za ukupna savjetovanja u vezi s aktima procjene učinaka propisa
- primjenu testa na malo gospodarstvo kao sastavnog dijela akata procjene učinaka propisa

- primjenu alata *Standard Cost Modela*, što mjeri administrativni trošak poslovanja na metodologiju procjene učinaka propisa
- ugrađivanje nadležnosti za procjenu učinaka propisa u radna tijela Vlade RH
- upućivanje Iskaza o procjeni učinaka propisa u Hrvatski sabor, uz utvrđen prijedlog zakona.

Svi su budući koraci u području procjene učinaka propisa održivi, ali trebaju političku podršku, administrativne kapacitete i sredstva za učinkovitiju provedbu u budućem razdoblju.

ZAKLJUČAK

Iskustva zemalja koje provode procjenu učinaka propisa već godinama pokazuju da je razvoj procjene učinaka dugotrajan proces, te se razvija dodavanjem novih inicijativa u ukupni program kvalitetnije regulative. Izazovi u provedbi zajednički su svima zemljama koje primjenjuju procjenu učinaka propisa, od nedovoljnih administrativnih i ljudskih kapaciteta tijela državne uprave za provođenje sustava procjene učinaka propisa, nemogućnosti tijela državne uprave da planiraju zakonodavstvo zbog čestih promjena prioriteta, obujma i intenziteta posla na procjeni učinaka propisa, što se znatno mijenja tijekom godine do niske razine aktivnosti dionika na savjetovanjima odnosno javnim raspravama u postupku procjene učinaka propisa.

Unatoč izazovima, međutim, korist je u pogledu mogućeg učinka uistinu znatna, pa ju je nužno uravnotežiti s raspoloživim vremenom i resursima.

Iskustva drugih zemalja, npr. Velike Britanije, pokazuju kako nužne kulturalne promjene zahtijevaju mnogo vremena, ali su itekako isplative, s obzirom da su rezultati pravedni i uravnoteženi propisi razmjerni potrebama građana i s minimumom negativnih učinaka i troškova za poslovni sektor, što je u konačnici ključ gospodarskog rasta svake zemlje.