

Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja

*Slavica Banić**

Uvod

Politička stranka na vlasti ostvaruje svoje političke ciljeve kreiranjem zakonodavstva koje je odraz njezina političkog djelovanja i društvenih prilika u kojima ono nastaje. Takvo djelovanje političkih čimbenika zahtijeva razvoj političkih sposobnosti koje će omogućiti kvalitetan proces političkog odlučivanja i korištenje odgovarajućih političkih instrumenata. U tom smislu, procjena učinka zakonodavstva dobiva zadnjih godina sve više pozornosti kao važno sredstvo u postizanju kvalitete i cjelovitosti političkog odlučivanja.

Održivi razvitak jedne zemlje nameće potrebu učinkovitog zakonodavstva koje će svojim mjerama, pravilima i ciljevima pridonijeti gospodarskom rastu i blagostanju. Što bi se u današnjim okolnostima moglo smatrati učinkovitim zakonodavstvom? Je li učinkovitost propisa ograničena samo na jasnoću i jednostavnost normi koje ne daju mogućnost višeznačnog tumačenja ili učinkovitost treba razmatrati i u svjetlu posljedica koje nastaju primjenom propisa u praksi?

Najpoznatiji i uobičajen način provjere učinkovitosti propisa njegova je neposredna primjena. Tijekom provedbe nekog propisa donositelji akata mogu vidjeti je li njegova primjena prouzročila željene ili neželjene posljedice odnosno je li neposredna primjena određenog propi-

* Slavica Banić, predstojnica Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske (head of the Office for Legislation, the Government of the Republic of Croatia)

sa upozorila na potrebu reguliranja nekog drugog područja koje je u izravnoj ili neizravnoj vezi s njim. Iako je riječ o uobičajenoj metodi provjere učinkovitosti, krajnji rezultati su neizvjesni i nesigurni. Čekati da propis stupi na snagu, da započne njegova primjena, da dade prve rezultate (pozitivne ili negativne) nije ni ekonomičan ni funkcionalan način postizanja željenog cilja.

Uobičajena i neminovna posljedica neučinkovitog propisa zbog bilo kojeg razloga, svuda, pa i u Hrvatskoj, jest njegova izmjena, dopuna ili pak nestanak iz sustava. Interveniranje u takvim situacijama povlači za sobom »aktiviranje« zakonodavnog ili drugog postupka (ovisno o kojoj je vrsti propisa riječ) koji je sam po sebi, zbog naprijed navedenih razloga, spor i skup. Prečesta izmjena ili dopuna zakona ili drugog propisa, svaki put zbog neke druge norme koja ne polučiti željene posljedice ili pak prouzroči nepredviđene troškove unosi pravnu nesigurnost i dovodi do nepovjerenja građana prema državi i pravnom sustavu.

Predmet ovog članka je informativno upoznavanje čitatelja s procjenom učinka kao sredstvom kojim se utječe na donošenje propisa i poboljšava njihova kvaliteta.

U tu svrhu kratko će se prikazati odnos Europske unije prema procjeni učinka i upoznat će se čitatelje sa stanjem primjene procjene učinka u Republici Hrvatskoj.

U europskim zemljama uz pojam procjene učinka koristi se i sintagma regulatorna procjena učinka (*regulatory impact assessment* ili *regulatory impact analysis*: RIA). Kako pravni sustavi europskih zemalja različito razumijevaju pojam regulatornog, reguliranja ili regulatornog okruženja, u okviru hrvatskog pravnog sustava treba ga razumjeti u smislu skupa svih pravnih akata kojima tijela državne vlasti, jedinice lokalne uprave i samouprave kao i pravne osobe s javnim ovlastima ustanovljuju prava i obveze fizičkim i pravnim osobama odnosno propisuju određena pravila ponašanja.

Procjena učinka može se definirati na više načina. Najčešće se koristi definicija koju je dala SIGMA – Potpora za podizanje kvalitete upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Europe (kao Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske unije, financirana putem programa PHARE) koja sadržajno obuhvaća najvažnije elemente procjene učinka. Pod procjenom učinka razumije se »informativno utemeljeni analitički pristup kojim se proc-

jenjuju mogući troškovi, posljedice i popratni učinci određenog političkog instrumenta te stvarni troškovi i posljedice instrumenata koji se već primjenjuju».¹

Procjena učinka, znači, daje detaljnu analizu posljedica koje bi mogao proizvesti određeni propis. Ona pomaže u identificiranju kako pozitivnih tako i negativnih posljedica propisa, njegovih popratnih učinaka, kao i skrivenih troškova koji mogu nastati propisivanjem.

Razvoj procjene učinka u Europskoj uniji

Korijeni procjene učinka kao sredstva kojim se utječe na poboljšanje kvalitete u procesu donošenja političkih odluka nalazimo u državama s najrazvijenijim ekonomijama. Uz bok Sjedinjenih Američkih Država, Australije i Kanade svrstavaju se Velika Britanija, Danska i Nizozemska koje se na europskom tlu smatraju predvodnicama dobre prakse u ovom području.

U provedbi zaključka Europskog vijeća u Lisabonu (2000.) »da se do 2001. godine donese strategija za daljnju koordiniranu akciju u području pojednostavljenja regulatornog okruženja, uključujući i postupanje javne uprave, kako na nacionalnoj razini tako i na razini Zajednice», u Strasbourgu je na temelju Rezolucije o podizanju kvalitete reguliranja unutar Europske unije (2000.) ustrojena (međuvladina) savjetodavna skupina koja je u pripremi navedene strategije dala značajan doprinos reformi upravljanja u Europskoj uniji.

Savjetodavna skupina, nazvana Mandelkernova skupina za bolje reguliranje² (*Mandelkern Group on Better Regulation*) (ime je dobila po predsjedniku skupine g. Mandelkernu, francuskom predstavniku i počasnom predsjedniku sekcije unutar Vijeća država), dobila je zadatak razviti razumljiv i jednostavan pristup temi pojednostavljenja regulatornog okruženja, dati konkretne prijedloge ministrima, uključujući i definiciju za zajedničku metodu procjene kvalitete reguliranja.

¹ Sigma Paper No. 31: Improving Policy Instruments Through Impact Assessment, CCNM/SIGMA/PUMA (2001)1, 17 May 2001.

² Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report, 13 November 2001.

U svom izvješću, Mandelkernova skupina identificirala je šest bitnih aspekata uspješnog programa reguliranja: opcije za ostvarivanje političkih ciljeva, regulatorna procjena učinka, konzultacije, pojednostavljenje propisa i postupaka, pristup reguliranju i učinkovite strukture.

U ostvarenju cilja Europske unije, postavljenog na skupu u Lisabonu (2000.), da »do 2010. godine postane najdinamičnija i najkonkurentnija ekonomija na svijetu, utemeljena na znanju«, skupovi u Goeteborgu (2001.) i Laekenu (2001.) postavljaju dva bitna politička aspekta za razvoj regulatorne procjene učinka u Europskoj uniji. Prvi od tih aspekata odnosi se na potrebu razmatranja učinaka političkih prijedloga s obzirom na njihovu ekonomsku, socijalnu i ekološku dimenziju, a drugi se odnosi na potrebu pojednostavljenja i poboljšanja kvalitete regulatornog okruženja.

Poruke s tih skupova dale su snažan poticaj daljnjoj razradi uspostavljanja cjelovite metode procjene učinka.

Niz dokumenata Europske komisije³ koji su uslijedili: Strategija Europske unije za održivi razvitak, Bijela knjiga o europskom upravljanju, Akcijski plan za pojednostavljenje i poboljšanje kvalitete regulatornog okruženja te Priopćenje o boljoj izradi zakona vide procjenu učinka kao jedan od ključnih elemenata boljeg upravljanja i poboljšanja kvalitete reguliranja u svrhu postizanja naprijed navedenog cilja Europske unije.

Priopćenje Europske komisije o procjeni učinka⁴ neminovan je slijed tih dokumenata. Njime Europska komisija u potpunosti mijenja svoj odnos prema postojećim mehanizmima procjene učinaka prijedloga propisa Komisije, uspostavljajući novu, cjelovitu metodu procjene učinka.

Iz Priopćenja je razvidno da se procjena učinka definira kao proces sistematske analize mogućih učinaka koji će nastati intervencijom javne vlasti u nekom području. Njome se upoznaje donositelje odluka o mogućim učincima instrumenta koji se želi upotrijebiti, ostavljajući im mogućnost da samostalno donesu odluku. Novom metodom procjene učinka želi se upotpuniti, ojačati, pojednostaviti ili zamijeniti pojedinačne postojeće mehanizme procjene učinaka za prijedloge Komisije. Cilj takvog pristupa je poboljšanje kvalitete i cjelovitosti političkog odlučivanja i istodobno pove-

³ A European Union Strategy for Sustainable Development COM(2001)264final; European Governance: A White Paper, COM(2001)428 final 25. 7. 2001; Action plan »Simplifying and improving the regulatory environment« COM(2002)278 final 5. 6. 2002; European Governance: Better Lawmaking COM (2002)275 final 5. 6. 2002.

⁴ Communication on Impact Assessment COM(2002)276 final 5. 6. 2002.

ćanje transparentnosti prijedloga, poboljšanje komunikacije i informiranje o prijedlozima Komisije. Bitna odrednica novog pristupa procjeni učinka njegove su tri dimenzije: ekonomska, socijalna i ekološka.

Europska komisija predviđa dvije faze odvijanja procesa procjene učinka, preliminarnu i proširenu procjenu. Preliminarna procjena je prva faza u kojoj se daje prvi pregled konkretnog problema, moguća rješenja i područja na koja se odnosi. Njome se također daje informacija o potrebi provođenja proširene procjene učinka. U drugoj fazi, Komisija odlučuje koji njezini prijedlozi trebaju proširenu procjenu učinka. Svoju odluku o potrebi proširene procjene učinka Komisija objavljuje u svojoj godišnjoj strategiji politike ili pak u radnom programu za predstojeću godinu. Nakon uspostavljanja nove metode procjene učinka pa do kraja 2004., na temelju te metode provedeno je nešto više od pedeset procjena učinaka koje su pokrile tek oko 50% prijedloga iz Radnog programa.

Stoga je krajem 2004. doneseno novo Priopćenje kojim Europska komisija revidira metodu procjene učinka iz 2002.⁵ Revidirana metoda naročitu pozornosti posvećuje pitanjima konkurentnosti i administrativnih opterećenja koja reguliranjem mogu nastati za poduzetništvo. Revidiranje metode procjene učinka rezultiralo je primjenom procjene učinka na sve prijedloge Europske komisije iz zakonodavnog i radnog programa.

Važnost procjene učinka u procesu oblikovanja propisa

Iz prethodnog odjeljka mogu se razlučiti razlozi za poticaj razvoja jedinstvene metode procjene učinka u Europskoj uniji. Poruke i zaključci sa skupova, a zatim raspoloženje građana Europske unije (tzv. »irsko 'ne'« i slab odaziv na izbore za Europski parlament) pokazali su da se Europska unija nalazi na prekretnici svoga postojanja i djelovanja. Suočavanje s problemom gubitka povjerenja i interesa građana u njezine institucije i politiku rezultiralo je, između ostalog i potrebom reforme upravljanja koja je postala jedan od strateških ciljeva Europske unije.

⁵ Commission report on Impact Assessment: Next steps – In support of competitiveness and sustainable development, SEC(2004)1377 21 October 2004.

Reforma upravljanja bila je nužna nakon sagledavanja (otudenog i rezigniranog) odnosa građana prema poprilično kompleksnom i teško razumljivom regulatornom sustavu koji nije u cijelosti zadovoljio potrebe i ciljeve koji su se njime htjeli postići. Nemoć Europske unije da odgovarajuće reagira u područjima koja su od osobitog interesa za građane kao i nemoć da građani prepoznaju napredak koji je ona učinila u pojedinim područjima dovele su do toga da je Eurposka unija, razmatrajući svoje ovlasti i način odlučivanja, prepoznala potrebu približavanja i otvaranja procesa političkog odlučivanja građanima i drugim društvenim čimbenicima.

Osnovno pitanje koje se postavilo u reformi upravljanja je kako se Europska unija koristi ovlastima koje su joj dali građani. Reforma upravljanja ne odnosi se samo na institucije Europske unije, nego i na činjenicu potrebe analize odnosa zemalja članica prema Europskoj uniji. Stoga se u preispitivanju njezina modela upravljanja pristupilo razmatranju učinaka koje pojedine mjere proizvode. Koliko su učinci određenog propisa zadovoljavajući, odnosno kakve su i koje su njegove pozitivne ili negativne posljedice, koliko su ekonomični, kakva je socijalna dimenzija tog propisa ili kakav je učinak tog propisa na okoliš?

Procjena učinka u tom smislu jedan je od ključnih elemenata redizajniranja procesa odlučivanja. Procjenom učinka ne bi se smjela, niti se može zamijeniti politička prosudba ili odluka o nekom pitanju. Kompleksnost političkih odluka prelazi okvire procijenjenih učinaka nekog propisa jer ona može biti rezultat niza čimbenika koji su u danom trenutku daleko bitniji za donositelja političke odluke nego što to predviđa procjena učinka. Procjenom učinka želi se pomoći odnosno potaknuti donositelje ili predlagatelje propisa da razmotre je li potrebno u svakom slučaju pristupiti propisivanju ili se ono može izbjeći i zamijeniti nekim drugim manje zahtjevnim ili praktičnijim instrumentom. Ako pak postoji potreba za propisivanjem, procjena učinka trebala bi pridonijeti razmjernosti cilja koji se želi postići propisivanjem. Time se osigurava transparentnost i legitimnost procesa političkog odlučivanja i u konačnici time se mijenja i priroda samog upravljanja. Propisi koji se prihvaćaju bez prethodnih analiza, konzultacija i relevantnih čimbenika sigurno opravdavaju predodžbe građana o birokraciji koja postoji samo zbog sebe i predodžbe o nesvrhovitim, nerazumljivim i nepotrebnim propisima.

Procjena učinka sadržava sljedeće elemente: pristup upravljanju koji je zasnovan na transparentnom, prihvatljivom i odgovornom procesu

oblikovanja propisa, s posebnim naglaskom na konzultacije, uporabu empirijskih dokaza i standarda koji su u skladu s prirodnim i društvenim znanostima; posebne metodologije analiziranja različitih opcija reguliranja, kao što su »cost-benefit« analize, »rizik-rizik« analize, »multi-criteria« analize itd., i jasno opredjeljenje za prethodnu (»ex-ante«) procjenu, procjenu tijekom primjene propisa ili »korak po korak« procjenu te naknadnu (»ex-post«) procjenu propisa.⁶ Prethodna procjena učinka mora se provesti prije nego što se izradi nacrt prijedloga propisa. Njome se razmatraju mogućnosti primjene normativnog ili nekog nenormativnog sredstva kojim bi se mogao postići cilj određene političke odluke, odnosno prikaz optimalnog sredstva za postizanje cilja. Procjena učinka za vrijeme izrade nacrt prijedloga razmatra samu kvalitetu i svrhovitost izabranog političkog instrumenta. I na kraju, naknadna procjena učinka ima svrhu kontroliranja i utvrđivanja učinaka koje je propis polučio nakon što je stupio na snagu.

Svrha uvođenja procjena učinka mogla bi se svesti na tri dimenzije: bolje upravljanje, postizanje veće konkurentnosti i održivi razvitak. U tu svrhu nužno je aktivirati sve pore društva koje mogu, znaju i trebaju pomoći u procesu donošenja zakonodavstva radi postizanja što većeg stupnja pravne sigurnosti u pravnom poretku jedne zemlje.

Pitanja koja se analiziraju u procjeni učinka⁷

Revidirana metoda procjene učinka, vodeći se načelima transparentnosti, proporcionalnosti i razmatranja ekonomskih, socijalnih i ekoloških dimenzija na cjelovit i uravnotežen način, utvrđuje pitanja koja čine okosnicu postupka procjene učinka. To su:

- koji je problem ili pitanje predmet razmatranja prijedloga;
- koji se ciljevi žele postići prijedlogom;
- koje su glavne političke opcije kojima bi se mogao postići cilj;

⁶ Conference on Impact Assessment in the European Union: Innovations, Quality and Good Regulatory Governance, Brussels, 3 December 2003; Conference Background Report – Claudio M. Radaelli.

⁷ Commission Report on Impact Assessment: Next Steps – In support of competitiveness and sustainable development, SCE(2004)1377, 21. 10. 2004.

- kakve posljedice – pozitivne ili negativne predviđaju različite opcije;
- usporedba opcija i predstavljanje rezultata;
- kontrola (provjeravanje) i vrednovanje izabrane opcije.

Ekonomska procjena učinka razrađuje učinak koji prijedlog propisa ima na tržišno natjecanje, tržište, trgovinu i ulaganje, direktne i indirektno troškove kao i administrativna opterećenja koja se nameću poduzetništvu, na inovacije i istraživanje, domaćinstva, na specifična područja, sektore ili radnike, na treće zemlje ili međunarodne odnose, javnu vlast i makroekonomsko okruženje.

Socijalna procjena učinka razrađuje učinak prijedloga propisa na zapošljavanje i pristup radnom tržištu, kvalitetu zaposlenja, socijalno uključivanje, jednakost postupanja i jednake prilike, socijalna prava i standarde, potrošačka prava, upravljanje i sudjelovanje, javno zdravlje i sigurnost i pristup socijalnoj zaštiti, zdravlju i obrazovanju.

Ekološka procjena učinka razrađuje učinak prijedloga propisa na kvalitetu zraka, vode, zemlje, klime, obnovljivih ili neobnovljivih zaliha, flore, faune i biorazličitosti, uporabu zemlje, na proizvodnju, generiranje ili recikliranje otpada, ekološke rizike, uporabu energije i učinak ekoloških posljedica na poslovne aktivnosti.

Procjena učinka u Republici Hrvatskoj

Začetke procjene učinka propisa nalazimo u Poslovniku Hrvatskog sabora⁸ koji propisuje sadržaj prijedloga zakona. Pored ostalog, prijedlog treba sadržavati ocjenu i izvore potrebnih sredstava za provođenje zakona. Poslovnik Hrvatskog sabora propisuje također da Hrvatski sabor ne može odlučivati o prijedlogu zakona kojim se stvaraju materijalne obveze prije nego što Odbor za financije i državni proračun utvrdi da se za ispunjenje tih obveza mogu osigurati financijska sredstva.

⁸ Poslovnik Hrvatskog sabora (NN 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03).

Ocjena sredstava je paušalno određen iznos koji je potreban za realizaciju aktivnosti iz prijedloga zakona, a državni proračun je najčešći izvor tako procijenjenih sredstava za provođenje zakona. Kao i u drugim zemljama, i u hrvatskom pravnom sustavu postoje zakoni provedba kojih ne iziskuje sredstva iz državnog proračuna. Ipak, zakoni koji »proizvode troškove« odnosno koji utječu na državni proračun u smislu rashoda ili prihoda puno su češća pojava. Najjednostavniji primjer zakona koji stvaraju troškove odnosno iziskuju sredstva iz državnog proračunu su oni kojima se radi njihove provedbe osnivaju različita tijela. Bez obzira na njihovu svrshodnost, nužnost i utemeljenost, ona inicijalno stvaraju troškove u državnom proračunu (osiguranje sredstava za rad, zapošljavanje, prostor itd.). Osnivanje takvih tijela ipak ne mora nužno značiti da je riječ o opterećenju proračuna kao konstanti. Ovisno o njihovoj pravnoj prirodi, ulozi i ciljevima koji su se željeli postići njihovim osnivanjem, svrha osnivanja takvih tijela može biti usmjerena na povećanje prihodovne strane proračuna. S druge strane, zakoni kojima se, primjerice, povećava kontrola poslovanja određenih subjekata ili porezni zakoni su oni koji inicijalno povećavaju prihodovnu stranu proračuna.

Poslovník Vlade Republike Hrvatske⁹ propisuje obvezu ministarstava da prilikom stručnog uobličavanja akata koje bi trebala Vlada donijeti ili predložiti Hrvatskom saboru konzultiraju one relevantne čimbenike društva koji svojim doprinosom mogu utjecati na konačni oblik akta.

Različite aktivnosti, suradnja i konzultacije ministarstava s akademici-ma, udrugama, sindikatima i različitim institucijama postale su uobičajene u projektima za koje postoji politička volja da se reguliraju. Javne rasprave propisima kojima se utječe na određene društvene skupine ili područja nisu nepoznanica u hrvatskom regulatornom okruženju.

Međutim, javne rasprave, konzultacije i usuglašavanja bez ekonomskih analiza, procjena rizika utemeljenih na stručnoj podlozi, sagledavanja stvarnih ekonomskih, socijalnih ili ekoloških posljedica nisu dostatne za narastajuće potrebe postizanja održivog razvitka i povećanja konkurentnosti.

Međunarodna banka za obnovu i razvoj ponudila je, sagledavajući potrebe hrvatskog društva, financijsku pomoć Republici Hrvatskoj u provođenju reformi koje su preduvjet ulaska Republike Hrvatske u

⁹ Poslovník Vlade Republike Hrvatske (NN 107/00 – pročišćeni tekst, 24/01 i 22/05).

Europsku uniju.¹⁰ Svoju pomoć Međunarodna banka je uvjetovala, između ostalog, provođenjem reformi u području javnog upravljanja kao jednog od preduvjeta rasta privatnog sektora. Reforma se odnosila prije svega na potrebu uspostavljanja standardne metode procjene fiskalnog, socijalnog i ekološkog učinka te učinka na potpore i tržišno natjecanje u cilju osiguranja kvalitete i financijske prihvatljivosti predloženih akata.

Vlada Republike Hrvatske propisala je Poslovníkom o izmjenama i dopunama Poslovníka Vlade Republike Hrvatske obvezu iskazivanja procjene učinka za sve prijedloge zakona i drugih propisa koje predlaže Hrvatskom saboru na donošenje te za sve prijedloge uredbi i drugih propisa koje donosi Vlada, na način da su središnja tijela državne uprave i stručne službe Vlade dužne priložiti:

- iskaz o procjeni učinka predloženih propisa na državni proračun, proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na broj državnih službenika i namještenika (financijski učinak);
- iskaz o procjeni učinka na tržišno natjecanje i državne potpore;
- iskaz o procjeni socijalnog učinka (socijalni učinak);
- iskaz o procjeni ekološkog učinka (ekološki učinak).

Stručni nositelji izrade prijedloga propisa te iskaze dostavljaju na mišljenje Ministarstvu financija za procjenu financijskog učinka, Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva za procjenu učinka na tržišno natjecanje i državne potpore, Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi za procjenu socijalnog učinka, a za procjenu ekološkog učinka Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. U slučaju svoga neslaganja s iskazom, nadležna ministarstva prilažu svoje očitovanje u kojem navode dijelove neslaganja i razloge svoga neslaganja.

Prijedlozi propisa koji ne sadržavaju iskaz o procjeni učinka neće se razmatrati. Ipak, prijedlozi propisa koji zbog svoje važnosti i hitnosti ne trpe odgađanje razmatranja mogu, na prijedlog predsjednika Vlade, biti razmotreni i bez procjene učinka.

¹⁰ Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu između Republike Hrvatske i Međunarodne banke za obnovu i razvoj za Programski zajam za prilagodbu, potpisan u Zagrebu 20. rujna 2005. (NN – MU 12/05).

Odlukom o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka¹¹ Vlada Republike Hrvatske propisala je sadržaj obrasca standardne metodologije za procjenu financijskog učinka.

Obrazac sadržava osnovne podatke o predlagatelju i prijedlogu propisa, povezanosti prijedloga s državnim proračunom, iskaz o financijskom učinku na državni proračun i druge proračune, učinak na zapošljavanje, iskaz o izvorima financiranja, potencijalne obveze za državni proračun, pokazatelje uspješnosti, obrazloženje i odgovor predlagatelja, preporuku i očitovanje Ministarstva financija o prijedlogu te datume slanja i primanja obrasca. Dodatni podaci o prijedlogu propisa osnovna su zadaća propisa, njegov opći i posebni cilj.

Iako je Vlada Republike Hrvatske učinila velik pomak na uspostavljanju procjene učinka, postignuti rezultati, na temelju važećeg sustava primjene procjene učinka, ne zadovoljavaju. Razlozi leže u nedostatku stručnog osoblja, nedovoljnoj edukaciji i osposobljenosti osoblja za razumijevanje važnosti, potrebe i praktične primjene procjene učinka, sadržaju obrasca (kompliciran) i, na kraju, u donošenju propisa koji, zbog potrebe usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, ponekad ne ostavljaju dovoljno vremena za dubinske analize njihovih učinaka na hrvatsko društvo.

Ipak, metoda procjena učinka kakva je predviđena Poslovníkom Vlade RH otvorila je vrata za daljnji razvoj procjene učinka na podlozi iskustava Europske unije. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poticanju malog gospodarstva prati procjena učinka koja ima cilj povećanje transparentnosti i pristupa mjerama za poticanje malog gospodarstva, kao i uspješnost i bolju djelotvornost Vlade u 65 programa poticanja koji postoje na temelju važećeg Zakona.¹²

Zaključak

Ako znamo da Europska unija 2001. nije primjenjivala procjenu učinka na svoje prijedloge, da bi sredinom 2004. dosegla razinu da pedese-

¹¹ NN 70/05.

¹² Procjena učinka na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poticanju malog gospodarstva, sačinjena u Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva; Vedran Antoljak (voditelj) i Robert Markt (viši savjetnik u MINGORP).

tak posto prijedloga prati procjena učinka, a današnje stanje govori o stopostotnoj pokrivenosti prijedloga propisa Europske unije odgovarajućom procjenom učinka, jasno je da je procjena učinka postala važno sredstvo kojim se poboljšava donošenje kompleksnih političkih odluka u uvjetima tržišnog natjecanja i otvorenog tržišta.

U hrvatskim uvjetima vrijeme temeljitog i ozbiljnog pristupa procjeni učinaka zakonodavstva tek predstoji. Takav pristup nalaže ne samo skoro članstvo u Europskoj uniji nego i sve veći zahtjevi građana kao birača koji će dati glas onoj političkoj opciji koja će znati prepoznati njihove potrebe i realizirati ih na učinkovit način. Stoga će procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete odlučivanja biti nužnost svih političkih čimbenika na putu realizacije njihovih političkih ciljeva.