

RADOVI

PRILAGODBA PROCESA IZRADE PROPISA EUROPSKIM INTEGRACIJAMA: NOVINE I IZAZOVI

Proces izrade propisa u novije se vrijeme regulira različitim instrumentima na temelju načela participacije, otvorenosti, transparentnosti i učinkovitosti. Ti instrumenti su dio koncepta bolje regulacije i boljeg upravljanja nastalog u okviru globalno propagirane regulatorne reforme, koju promoviraju OECD i druge međunarodne organizacije, a posebice Europska unija. Europeizacija procesa izrade propisa vidljiva je kroz politiku bolje regulacije Europske unije te ujednačavanje propisa i prakse regulacije u europskim zemljama. I u Hrvatskoj je politika bolje regulacije dio europeizacijskog procesa u sklopu pristupanja Europskoj uniji. Osim pregledom bolje regulacije u Europskoj uniji i Hrvatskoj, rad se posebno bavi instrumentom procjene učinaka propisa, koji je relativno nov u hrvatskom pravnom, upravnom i političkom sustavu, i u tom smislu predstavlja izazove pred hrvatsku upravu u organizacijskom i funkcionalnom aspektu, kao i pred politički sustav i društvo.

Ključne riječi: regulatorna reforma, procjena učinaka regulacije, upravno pojednostavljenje, javne konzultacije, europeizacija javne uprave, regulacijski menadžment

1. UVOD ¹

Europeizacija javne uprave i pravnog sustava neizbježan je proces kako u zemljama članicama Europske unije, tako i u zemljama kandidatima za članstvo

* Dr. sc. Anamarija Musa, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Faculty of Law, University of Zagreb); e-mail: amusa@pravo.hr.

¹ Prva verzija rada prezentirana je na međunarodnom znanstvenom simpoziju 'Peti hrvatsko-francuski upravno-pravni dani: Upravno sudstvo pred europskim izazovima' održanom 10-11. listopada 2011. u Splitu, u organizaciji Pravnog fakulteta u Splitu i suorganizatora. Rad je izrađen

koji se odvija putem preuzimanja pravne stečevine i usklađivanja sa standardima i praksom koje postoje na europskoj razini. Istovremeno, europeizacija se odvija i u samoj Uniji, kao proces konstruiranja europskih vrijednosti, pravila i prakse i koja se primjenjuju u europskom višerazinskom upravljanju. Načela pravne sigurnosti i vladavine prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, koherentnosti, učinkovitosti i efikasnosti, legitimnih očekivanja, supsidijarnosti i proporcionalnosti temelji su novokreiranog europskog upravnog prostora (v. *Koprić et al.* 2012).

Posebno područje europeizacije, kako u smislu stvaranja europskih pravila, tako i preuzimanja tih pravila u državama članicama i kandidatima (*bottom-up* i *top-down* europeizacija) predstavlja područje izrade propisa, akata i dokumenata kojima javna vlast uređuje društvene odnose. Dijelom uslijed specifične konstrukcije Europske unije čiji su mehanizmi kreiranja propisa bili deficitarni u odnosu na tradicionalne političke strukture, a dijelom uslijed uloge drugih međunarodnih organizacija koje promoviraju širi koncept regulatorne reforme u svrhu pomažanja gospodarskim i finansijskim tokovima, politike bolje regulacije javljaju se kao neizbježan element koji treba uključiti svaki suvremeni sustav javnog upravljanja. Bolja regulacija zahtijeva tako korištenje različitih instrumenata i mehanizama pri oblikovanju i donošenju propisa i dokumenata, a koji se temelje na načelima participacije, učinkovitosti i efikasnosti, kao i podijeljenoj odgovornosti između sudionika. Radi se o instrumentima procjene učinka propisa, procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (gospodarstvo, struka, civilno društvo), smanjivanja broja propisa, njihovo usklađivanje i ukidanje nepotrebnih i zastarjelih odredbi, kao i uvođenje regulacijskog upravljanja odnosno menadžmenta.

Svrha rada je sagledati europeizaciju procesa pripreme i donošenja propisa, kako na razini EU (*bottom-up*), tako i u smislu utjecaja na Hrvatsku (*top-down*) korištenjem *policy* dokumenata međunarodnih organizacija i Europske unije, kao i europskih i hrvatskih propisa i podataka iz službenih izvješća. Specifično, opisuje se i analizira sadržaj politike bolje regulacije i pojedinih aspekata politike regulatorne reforme koje se odnose na proces pripremanja propisa te njihovih specifičnih instrumenata – upravno pojednostavljenje, javno savjetovanje te procjena učinaka propisa. S obzirom da se i u Hrvatskoj posljednjih godina uvode i primjenjuju instrumenti bolje regulacije, velikim dijelom pod utjecajem EU i OECD-a, isti instrumenti i razvoj politike bolje regulacije razmatraju se i u Hrvatskoj. Rad je posebno usmjeren na instrument procjene učinaka propisa, koji je relativno nov u hrvatskom pravnom i upravnom, ali i političkom sustavu, te stoga postavlja brojne izazove u budućoj primjeni pred hrvatsku upravu i društvo u cjelini.

u okviru projekta 'Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet' (voditelj: prof.dr.sc. Ivan Koprić, Pravni fakultet u Zagrebu), MZOS br. 066-0661428-2515.

2. POLITIKA REGULATORNE REFORME – TRENDOWI I INSTRUMENTI

2.1. Politika regulatorne reforme OECD-a

Politika regulatorne reforme u OECD-u posljednjih 30-ak godina usmjerena je na novu ulogu države u društvu i njihov međusobni odnos. Ključni element regulatorne reforme, osim privatizacije i liberalizacije tržišta te posljedično stvaranja globalnog konteksta za gospodarsku aktivnost, jest naglašavanje važnosti kvalitete propisa kao glavnog instrumenta kojim država uređuje društvene i posebno gospodarske odnose. Smatra se da je kvaliteta propisa ključna za učinkovitost vlasti u suvremeno doba kada se države suočavaju s problemima poraslog broja i troškova regulacije (regulacijska inflacija), kvalitete pojedinih propisa te legitimnosti i otvorenosti procesa oblikovanja propisa, a sve to u promijenjenom okolišu – globalizacijskim kretanjima, novim tehnologijama, te sustavima nadnacionalnog odlučivanja. S aspekta OECD-a, ali i Svjetske banke i MMF-a, ključan je odnos između države i gospodarstva. Drugim riječima, uloga države je regulacijom olakšati gospodarski razvoj te izbjevati pretjerane, neodgovarajuće i za gospodarstvo i građane tegobne propise.

Regulatorna reforma kako se ona propagira od strane međunarodnih organizacija dio je koncepta zaokreta prema regulatornoj državi. Naime, u posljednja tri desetljeća globalna kretanja, problemi socijalne države, razvoj europskih integracija i drugih međunarodnih organizacija te redefinicija uloga političkih institucija u smjeru jačanja uloge izvršne vlasti, doveli su do novih shvaćanja o funkcijama države te o odnosu države i tržišta. Zagovaraju se privatizacija, liberalizacija, deregulacija kao i nove metode javnog upravljanja (*governance*) koje se sve više razlikuju od sustava jasno razdijeljenih institucija i funkcija te hijerarhijskog načela, a kreću se prema mrežnom upravljanju s isprepletenim funkcijama i akterima. Takve neoliberalne težnje povezane su s idejom o ‘povlačenju države’ (*rolling back the state, retreat of the state*) prema kojoj pozitivnu (socijalnu) državu treba zamijeniti tzv. regulatorna država (v. *Thatcher 2002; Jordana & Levi-Faur 2004*). Umjesto intervencije u tržište i društvene odnose, regulacija postaje temeljni način upravljanja državom, koja od ‘socijalne’ postaje ‘regulatorna’, ‘povlači se’ te umjesto klasične nositelja uloge komande i kontrole postaje jedan od mnogobrojnih aktera koji se isprepliću i surađuju na više razina upravljanja.²

² *Jordana & Levi-Faur (2004)* kao glavne karakteristike ekspanzije regulatornog oblika upravljanja navode prividno paradoksalni institucionalni napredak regulacije u kontekstu privatizacije i neoliberalizma koji inzistiraju na deregulaciji, dok realnost postaje bujanje regulatornih tijela; razvoj proaktivnih politika za unaprjeđenje tržišnog natjecanja (regulacija-za-natjecanje); inkrementalni prijenos regulatornog znanja i institucija s ekonomske na socijalnu sferu. Ističu da je za razliku od američke regulatorne države koja je nastala i razvijala se s jasnim političkim afilija-

Upravljanje putem regulacije tako prestaje biti posebnost američke upravne države (*administrative state*) i postaje centralna snaga reformi u Europskoj uniji, Latinskoj Americi, Istočnoj Aziji te zemljama u razvoju (*Jordana & Levi-Faur* 2004, 1).

Regulatorna reforma u zemljama OECD-a odvila se u tri faze, koje naglasak mijenjaju od kvantitete propisa, preko kvalitete propisa, a zatim i procesa njihova donošenja, da bi se na kraju pozabavile kvalitetom institucija i aktera uključenih u proces izrade propisa.

U prvoj fazi krajem 80-ih i prvoj polovici 90-ih koja se naziva '*deregulacijom*', odvija se eliminacija i usklađivanje propisa koji na neki način stvaraju prepreke gospodarstvu, bilo da nameću pretjerane obaveze i troškove (administrativne terete), otežavaju ili odugovlače upravne postupke, ili stvaraju pravnu nesigurnost. Specifični su tada instrumenti upravnog pojednostavljenja ili simplifikacije, regulatorne giljotine, korištenje informacijske tehnologije za pružanje usluga gospodarstvu i sl.

U drugoj fazi, koja se u užem smislu smatra regulatornom reformom, naponi su usmjereni na donošenje kvalitetnih propisa i dokumenata kao što su strategije, akcijski planovi i sl., koji nastaju kao rezultat poboljšanog procesa odlučivanja. Kvaliteta propisa poima se šire od kvalitete samog zakonskog teksta, ona sad uključuje čitav niz drugih faktora, ali i druge oblike regulacije, koji se smatraju pogodnijima, kao što su oblici tzv. mekog prava i koordinacijski instrumenti koji obvezuju javnu vlast odnosno samog donositelja (strategije, akcijski planovi, kodeksi i sl.) te doprinose sigurnosti dionika u procesu, u smislu upoznatosti s budućim namjerenim aktivnostima. Kvaliteta propisa, ali i način njihova donošenja osiguravaju i njihovu legitimnost, ne samo uslijed adekvatnosti konačnog rješenja da regulira neku društvenu situaciju, nego i samog postupka donošenja, koji sada treba aktivno i sustavno uključiti različite relevantne faktore u društvu, prije svega privatni i civilni sektor.³ U pogledu *poboljšanja kvalitete i procesa*

cijama, današnji regulatorni val još uvijek je teško povezati s određenim političkim snagama i biznisom.

³ U tom smislu ispunjava se zahtjev za ulaznom (input) i izlaznom (output) legitimnošću kako ih koncipira *Scharpf* (1997), ali i američki konstitucionalisti. U ulaznoj dimenziji legitimnost znači da opće obvezujuća pravila nastaju iz autentičnog izražavanja preferencija zajednice koju vlast predstavlja tj. vladavina je samovladavina i očekuje se poštivanje tih pravila jer su ona samo-određena, a ne nametnuta vanjskom voljom, te pretpostavlja odgovornost onima kojima se vlada (vladavina naroda, *government by the people*). U izlaznoj dimenziji implicira se da općeobvezujuća pravila služe zajedničkom, općem interesu zajednice, i da postižu visoki stupanj učinkovitosti u ostvarivanju ciljeva; kolektivna kontrola sudbine povećava se kada se ovlasti vladajućih mogu iskoristiti za rješavanje onih problema koje se ne mogu riješiti pojedinci, tržište ili dobrovoljna suradnja (vladavina za narod; *government for the people*). Stoga i sam proces donošenja propisa te

donošenja propisa, koja je osnova ove faze, OECD od sredine 90-ih vrlo aktivno donosi različite dokumente u kojima definira elemente bolje regulacije, koje u osnovi dijeli na regulacijsku politiku (strateški pristup), regulacijske instrumente (procjena učinaka regulacije – dalje: RIA,⁴ javno savjetovanje, itd.) i regulacijske institucije (od centralnih koordinacijskih organizacija, nadzornih mehanizama kao što su inspekcije, do regulacijskih agencija).

U trećoj fazi, koju se naziva regulacijskim menadžmentom, pažnja je usmjerena na dugoročno i sustavno *poboljšanje institucija uključenih u proces regulacije*, kako organizacijski tako i različitih mehanizama. Najnovije preporuke OECD-a (OECD 2011) usmjerene su na različite elemente regulacije, od oblikovanja politike kvalitete regulacije, orijentacije na korisnike prema načelima otvorene vlasti, transparentnosti i uključivanja zainteresirane javnosti, uspostavljanja institucija za praćenje provedbe politike regulacije, integriranje procjene učinaka propisa u postupke donošenja propisa, sistematičnih i periodičnih pregleda postojećih propisa (evaluacije, *sunset* kaluzule),⁵ redovitog izvještavanja o programima regulacije i tijelima koja su uključena u proces; razvijanja politike regulacije regulacijskih agencija, stvaranja sustava za nadzor zakonitosti i proceduralne ispravnosti regulacije te mogućnosti sankcioniranja; promocija regulacijske koherentnosti kroz mehanizme koordinacije, unaprjeđivanje kapaciteta regulacijskog menadžmenta na subnacionalnoj razini, te uzimanje u obzir međunarodnih okvira i standarda i učinak regulatornih mjera na međunarodne i inozemne aktere.

Upravo je kvaliteta regulacije u širem smislu, na način da obuhvati sve gore navedene smjerove, jedan od elemenata koje OECD i druge međunarodne organizacije uzimaju kao indikator razvijenosti gospodarstva i društva te element ocjenjiva-

njihova sadržajna kvaliteta u smislu postizanja ciljanog učinka predstavljaju dva jednako vrijedna elementa legitimnosti. Specifičnost EU jest da se uslijed naglaska na izlaznoj legitimnosti uvjetovanog kompleksnom institucionalnom strukturom i podijeljenom suverenosti između Unije i članica, bolja regulacija osobito fokusira na nalaženje načina za povećanje ulazne legitimnosti, kao što su javne konzultacije, uključivanje dionika u proces procjene učinaka propisa, višerazinsko upravljanje, jačanje načela otvorenosti, transparentnosti i participacije.

⁴ Procjena učinaka regulacije (*regulatory impact assessment, RIA*) jest sistematična, obvezna i konzistentna ocjena aspekata društvenog, ekonomskog i okolišnog učinka u smislu koristi i troškova predloženih alternativa, a koji utječu na društvene interese (npr. društvenu skupinu, gospodarsku granu, i sl.) te se provodi u svrhu izrade prijedloga propisa ili drugih instrumenata (strategija, programa, i sl.) kako bi se stvorila informacijska osnova za odluku prije njezinog usvajanja, ili procijenili vanjski učinci propisa ili dokumenta, ili ispravnost ranije procjene učinka.

⁵ Tzv. *sunset* klauzule su odredbe zakona ili podzakonskih propisa koje predviđaju krajnji trenutak važenja propisa, odnosno njegovo ukidanje, pod uvjetom da nisu poduzete mjere za produženje važenja, a koje se najčešće temelje na ex post evaluaciji učinaka propisa. *Sunset* klauzule su npr. dio američkih propisa o osnivanju agencija koji predviđaju ukidanje agencije nakon proteka određenog vremenskog razdoblja, ukoliko evaluacija ne pokaže potrebu daljnjeg njezinog opstanaka, a sve se više uvode i u europske uredbe kojima se osnivaju agencije.

nja kvalitete vlasti. OECD je razvio svoj set indikatora sustava regulacijskog menadžmenta,⁶ dok primjerice Svjetska banka uzima kvalitetu regulacije u smislu sposobnosti vlasti da formulira i implementira dobre javne politike i propise koji dozvoljavaju i promiču razvoj privatnog sektora, kao jedan od šest dimenzija koji mjere kvalitetu vlasti.⁷ Pretpostavlja se veza između kvalitete regulacije, kako procesa donošenja, tako i sadržaja i broja propisa, s mogućnostima gospodarskog i društvenog razvoja u cjelini, a distribucija zemalja na ljestvici pokazuje da one gospodarski napredne ujedno imaju i dobar regulatorni okoliš.

2.2. Bolja regulacija u EU

Europska unija smatra se, uz SAD, paradigmom regulatorne države, a temelji se na ekstenzivnoj upotrebi regulacije i difuziji regulatornih agencija kao novog institucionalnog modela javnog upravljanja (*Majone 1994*). Za razliku od nacionalnih država, gdje je orijentacija na regulaciju posljedica problema socijalne odnosno kejezjanske države, u EU nedostatak instrumenata komande kojima (i dalje) raspolažu države motivira ovu orijentaciju – ona nema izvorni proračunski ili upravni kapacitet kako bi nametnula pravila odnosno intervenirala u gospodarstvo, pa regulacijska politika predstavlja pogodno rješenje utjecaja na tržište. Temeljna svrha europske integracije – stvaranje zajedničkog tržišta, pogoduje širenju regulacije tog istog tržišta kako bi se osiguralo nesmetano funkcioniranje i uklonile prepreke, koje su velikim dijelom posljedica različitih nacionalnih režima. Regulacija kao donošenje autoritativnog skupa pravila je preduvjet ostvarenja svakog društvenog cilja i s njime mora biti u određenoj vezi.

Stoga je EU drugi važan promotor bolje regulacije kao ‘paketa funkcionalno usmjerenih instrumenata i politika poboljšanja regulacije’ (*Baldwin 2010, 267*). Demokratski deficit, institucionalna arhitektura te karakter EU kao slobodnog tržišta robe, ljudi, kapitala i usluga tražili su definiranje novog načina upravljanja i nadilaženje ograničenja postavljenih karakterom međunarodne organizacije u kojoj je proces izrade pravnih pravila pridržan političkoj i administrativnoj eliti.

⁶ V. <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/indicatorsofregulatorymanagementsystems.htm>

⁷ Ostale dimenzije su politički utjecaj i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja/terorizma, učinkovitost vlasti, vladavina prava i kontrola korupcije. Za listu varijabli v. popis na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf>

Posebno mjerenje kvalitete regulacije za gospodarstvo od 2002. mjeri se indeksom *Doing business* kojeg izrađuju Svjetska banka (WB) i Međunarodna financijska korporacija (IFC). Hrvatska na toj ljestvici zauzima srednju poziciju, tj. 80 mjesto (2013) odnosno 84 mjesto (2012) od ukupno 185 zemalja, s time da u pojedinim indikatorima pokazuje ekstremno loše rezultate (npr. izdavanje građevinskih dozvola – 143. mjesto; zaštita investitora – 139. mjesto), dok je u samo dva indikatora relativno uspješna (dobivanje kredita – 40., odnosno plaćanje poreza – 42. mjesto). V. <http://www.doingbusiness.org/>

Iako se naznaka važnosti pitanja kvalitete regulacije javlja još 90-ih⁸, dobra (bolja) regulacija (eng. *better regulation*, fra. *mieux légiférer*) postaje jedan od stupova novog koncepta europskog upravljanja čiji su temelji postavljeni Lisabonskom strategijom iz 2000., a zatim razrađeni u Bijeloj knjizi o europskom upravljanju iz 2001. Europsko upravljanje temelji se tako na načelima otvorenosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti, a njegovi pojedini segmenti razrađeni su čitavim nizom komunikacija koje je Komisija usvojila tijekom 2002.⁹

Ključnu ulogu odigrao Mandelkernov izvještaj iz 2001.¹⁰ koji je postavio temelje za koncept politike bolje regulacije, naglašavajući njezinu važnost za proces odlučivanja, i iz kojeg je u posljednjih nekoliko godina izrasla platforma *bolje regulacije*, sa čitavim nizom sistemskih i posebnih dokumenata. Tako se segment Bijele knjige posebno se usredotočio na ideju tzv. bolje izrade propisa (*better law-making*) s tri potpodručja, u skladu s temeljnim smjerovima regulatorne reforme: pojednostavljenje i poboljšanje regulatornog okvira, promoviranje kulture dijaloga i sudjelovanja (minimalni standardi za savjetovanja pri izradi javnih politika) te sistematičnu procjenu učinka regulacije (*regulatory impact assessment*). Politika bolje regulacije dobila je novi zamah s revidiranom Lisabonskom strategijom 2005. godine, koja je definirana kao okosnica napora za povećanje produktivnosti i gospodarskog razvoja, a države članice pozvane su da kroz vlastite politike bolje regulacije daju svoj doprinosi ostvarenju ciljeva Lisabonske strategije, posebice putem smanjivanja upravnih tereta, poboljšanje kvalitete postojeće i nove regula-

⁸ Još 1992. Europsko vijeće je usvojilo Deklaraciju iz Birminghama kojom se traži da 'zakonodavstvo Zajednice postane jasnije i jednostavnije', a uslijedilo je sklapanje nekoliko međuinstitucionalnih sporazuma između Vijeća EU, Europskog parlamenta i Komisije o kvaliteti izrade zakonodavstva (Interinstitutional agreement on an accelerated working method for official codification of legislative texts, OJ C 102, 4.4. 1996.; Interinstitutional agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation, OJ C 73, 17.3.1999; Interinstitutional agreement on a more structured use of the recasting technique for legal acts, OJ C 77, 28.3.2002.; Interinstitutional agreement on better law-making, OJ C 321, 31.12.2003.)

⁹ Naime, u okviru reforme europskog upravljanja koja je usmjerena na 4 segmenta (na političke procese vezane uz oblikovanje i implementaciju javnih politika, na regulaciju, na ulogu EU u globalnim procesima i institucionalne reforme EU), dva su aspekta važna za proces donošenja propisa. Prvi aspekt odnosi se na *političke procese vezane uz oblikovanje i implementaciju javnih politika* i sadrži preporuke vezane uz komunikaciju s javnošću, jačanje lokalne demokracije, uključivanje civilnog društva, proceduru konzultacija i jačanje dijaloga kroz partnerske odnose s lokalnim i regionalnim vlastima te interesnim organizacijama, povezivanje s mrežama u području gospodarstva, znanosti, i sl. Drugi aspekt odnosi se na samu *regulaciju* i to u smislu povećanja kvalitete zakonodavstva te učinkovitiju regulaciju društvenih odnosa. Ovaj zadatak uključuje pojednostavljivanje kompleksnog i detaljnog zakonodavstva, definiranje uloge stručnjaka i stručnih grupa te razvijanje mreže znanstvenih referenca; bolju i bržu regulaciju; te bolju primjenu kroz regulatorne agencije te na nacionalnom nivou.

¹⁰ European Commission, Mandelkern Group on Better Regulation (2001) Report on Better Regulation, Final Report. 13 November 2001.

cije, korištenjem procjene učinka propisa, te da potaknu privatni sektor u razvoju zajedničke društvene odgovornosti. U srži politike bolje regulacije jesu procjena učinaka propisa, javna savjetovanja, upravna simplifikacija, uloga ekspertnog znanja, odabir instrumenata regulacije, upravni troškovi, kodifikacija, evaluacija, koordinacija, transpozicija i primjena, te pristup europskim propisima, ali i alternativne metode reguliranja, kao što su samoregulacija i koregulacija. Kao temeljna načela bolje regulacije ističu se nužnost, proporcionalnost, supsidijarnost, transparentnost, odgovornost, pristupačnost i pojednostavljenje.

Razvoj politike se neprestano prati i nadopunjuje. Uz godišnje izvještaje o provedbi politike bolje regulacije, Komisija povremeno objavljuje i dokumente o strateškoj reviziji politike bolje regulacije (2006, 2008, 2009),¹¹ u kojima iznosi podatke o poduzetim aktivnostima i namjeravane smjerove poboljšanja politike bolje regulacije. Tako je u razdoblju 2005-2009. pokrenuto 185 inicijativa za pojednostavljenje propisa, smanjila je korpus *acquisa* za 10% kodifikacijom propisa, povukla 108 prijedloga propisa koji su zastarjeli, omogućila znatne uštede poduzećima smanjivanjem upravnih tereta, i sl. Godišnji broj procjena učinka propisa kreće se oko 100.

Kako je program bolje regulacije tijekom prethodnog desetljeća već doveo do znatnih promjena u načinu oblikovanja javnih politika i prijedloga propisa, posebice kroz proces savjetovanja i procjenu učinka, te pojednostavljenja propisa i smanjivanja upravnih tereta, u novije vrijeme koncept se dopunjuje idejom o pametnoj regulaciji (engl. *smart regulation*, fra. *réglementation intelligente*) koja proširuje fokus i na čitav ciklus od donošenja propisa, implementacije, primjene, evaluacije i revizije te intenzivnije uključivanje javnosti u te faze. Kako je definirano u komunikaciji Komisije Pametna regulacija u EU iz 2010.,¹² dobra regulacija nužna je kako bi ostvarila ciljeve pametnog, održivog i inkluzivnog rasta kako su oni definirani u Strategiji Europa 2020.¹³ Svrha je osigurati da propisi zaista ostvaruju namjeravane koristi, što traži usmjeravanje na pitanje pravilne implementacije i izmjene propisa i politika na temelju evaluacije funkcioniranja propisa u praksi i njihovih učinaka. Pri tome se bolja i pametna regulacija smatraju zajedničkom odgovornošću institucija EU i država članica, s obzirom da se propisi primjenjuju na nacionalnom nivou, za što su članice i odgovorne.

¹¹ V. A Strategic Review of Better Regulation in European Union COM(2006)689; Second Strategic Review of Better Regulation in European Union, COM(2008)32; Third Strategic Review of Better Regulation in European Union, COM (2009)15; v. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm

¹² European Commission (2010) Communication on Smart Regulation in the European Union COM(2010) 543.

¹³ COM(2010) 2020 "Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth".

Pametna regulacija usmjerena je na četiri cilja. Prvi cilj je *poboljšanje postojeće regulacije*, što se treba učiniti daljnjim pojednostavljenjem propisa i smanjivanjem upravnih tereta., kao i *ex post* evaluacijom koristi i troškova postojeće regulacije.¹⁴ Drugi cilj jest *osiguravanje kvalitete budućih propisa*, u čemu ključnu ulogu ima procjena učinaka regulacije i Vijeće za procjene učinaka koji predstavlja mehanizam kontrole kvalitete za one procjene učinaka koje provodi Komisija.¹⁵ Treći cilj je *poboljšanje implementacije prava EU*, što uključuje čitav niz preventivnih mjera, posebice RIA, pružanje podrške članicama kako bi preduhitrile probleme u transpoziciji, transpozicijske radionice za nove direktive, kao i smjernice za primjenu novog zakonodavstva. To uključuje i poboljšanje primjene propisa intenziviranjem postupaka radi povrede prava EU, za što trebaju poslužiti Komisijina godišnja izvješća o primjeni prava EU.¹⁶ Na kraju, četvrti cilj odnosi se na *veću jasnoću i pristupačnost propisa*, što uključuje korištenje jasnog jezičnog izričaja kako bi se olakšala primjena, kao i kodifikaciju i konsolidaciju pravnih tekstova, te ukidanje zastarjelih odredbi.¹⁷

Najnoviji dokument u području bolje regulacije usvojen je u prosincu 2012. pod nazivom EU Regulatory Fitness¹⁸ kojim je Komisija pokrenula *Regulatory fitness and performance programme* (REFIT) koji bi trebao identificirati nekonzistentnosti, terete, praznine u propisima te neefikasne mjere i odredbe, posebice u odnosu na primjenu na u članicama, a sa svrhom smanjenja regulacijskih troškova

¹⁴ Planirana je ušteda od 124 mld eura smanjivanjem upravnih tereta za 25% do kraja 2012, a za što su nužne i mjere na razini država te savjetodavna pomoć Grupe neovisnih dionika koja bi Komisiji trebala pomoći u ostvarenju ciljeva.

¹⁵ Za ispunjenje ovog cilja planira se proširiti primjenu RIA na sve akte koji bi mogli imati značajniji društveni i gospodarski učinak te jačanje transparentnosti i kvalitete procesa donošenja propisa i javnih konzultacija, uključujući utjecaj propisa na temeljna prava građana, kako su ona definirana Poveljom o temeljnim pravima Unije (*The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2010/C 83/02 EN, 30.3.2010), temeljnog dokumenta Unije koji je preuzet u primarno zakonodavstvo kao dio Lisabonskog ugovora 2007. (OJ C 83/399). Vijeće za procjene učinaka je od 2006 do 2010 izradilo 400 mišljenja koja su javno objavljena.

¹⁶ Postupak za povredu prava EU (*infringement procedure*) prema čl. 258. i 260. Ugovora o funkcioniranju Europske unije provodi se radi kršenja odredbi Ugovora, uredbi i odluka; netranspozicije odnosno nepotpune transpozicije direktiva u zakonu ili podzakonskim propisima ili aktima; te postupanja protivno odluci Europskog suda. Komisija se u okviru ovog cilja namjerava pozabaviti *ex post* evaluacijom zakonodavstva i uključivanjem rezultata procjene učinaka propisa u nove ili revidirane prijedloge propisa, razvijati i poticati upotrebu implementacijskih planova i poticati članice da koriste korelacijske tablice kojime se na transparentan način pokazuje transpozicija direktiva, te će pratiti i objavljivati informacije o pojedinim državama članicama i poticati učinkovitost EU Pilota kao brzog odgovora građanima i privatnom sektoru o pravu EU.

¹⁷ Komisija nastavlja s poboljšanjem elektroničkog pristupa svim propisima te podupire nastojanja država članica da konsolidiraju nacionalno pravo koje donose u svrhu transpozicije europskog prava i učine ga elektronički dostupnima elektroničkim pute, uključujući EUR-Lex portal.

¹⁸ COM(2012)746 final, 12.12.2012.

odnosno pojednostavljenja. U fokusu su instrumenti upravnog pojednostavljenja te jačanje instrumenata regulacijskog menadžmenta, a posebice RIA, evaluacija, savjetovanja, te primjene propisa. Paralelno se namjerava prilagoditi propise potrebama srednjih i malih poduzeća kako bi se smanjili njihovi upravni tereti.

Na kraju, EU sve više preuzima koncept *regulacijskog menadžmenta* kao sveobuhvatnog procesa kojim se nad odabranim problemima s kojima se država suočava provodi *policy* analiza, odlučivanje i priprema prijedloga propisa, pri čemu su oblikovanje javne politike i prijedloga propisa u rukama vlade ili su eventualno delegirani ministru (*OECD Sigma* 2007, 23; *Banić* 2009). Indikatori kvalitete regulacijskog menadžmenta uključuju postojanje politike bolje regulacije, strategije za djelovanje i proces postavljanja prioriteta, koherentan i konzistentan proces formuliranja politike i izrade propisa, sustav osiguranja kvalitete, i odgovarajući broj educiranih osoba za provedbu te politike. Važno je istaknuti da je EU uočila važnost regulacijskog menadžmenta za države kandidate za članstvo još u drugoj polovici 90-ih, pa to područje postaje predmet analize i formuliranja preporuka od strane Sigme 1997. u njezinim dokumentima br. 13, 15 i 18 te kasnije u istraživačkoj studiji o regulacijskom menadžmentu u novim državama članicama (br. 42).¹⁹ Kvaliteta i količina propisa, kao i način njihova donošenja postavljaju okvir zakonitom i pravilnom radu javne uprave, ostvarivanju zacrtanih ciljeva javnih politika, ali predstavljaju i instrument za uključivanje javnosti i ekspertize u rješavanje javnih problema te tako imaju važnu političku, demokratsku i stručnu ulogu. Sve su to elementi koje se smatraju nužnim za jačanje upravnih i generalno *policy* kapaciteta budućih članica.

U dokumentu br. 42 OECD Sigma je analizirala kvalitetu regulacijskog menadžmenta u novim državama članicama u prve dvije godine članstva (2005.-2006.) te se unutar toga bavila pitanjima postojanja politike regulacijskog menadžmenta i pojedinih segmenata bolje regulacije, pitanjem oblikovanja javnih politika i izrade propisa kao i kvalitete postojećih propisa, pitanjem procesa donošenja propisa i mehanizama provedbe i pridržavanja propisa (v. *Banić*, 2009). Utvrđeno je da nove članice uglavnom razvijaju politike bolje regulacije, neke

¹⁹ OECD (1997), "Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations", Sigma Papers, No. 13, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5bc1s6-en>

OECD (1997), "Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", Sigma Papers, No. 15, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g2z10bw-en>

OECD (1997), "Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", Sigma Papers, No. 18, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en>

OECD (2007), "Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy", Sigma Papers, No. 42, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>

eksplicitno, a neke unutar drugih strategija, ali da su problemi na koje nailaze vezane za nedostatak pune političke podrške, nedostatak odgovarajućih kadrova za provedbu politike bolje regulacije, te neodgovarajuće strukture, jer npr. većina zemalja povjerava osiguranje kvalitete propisa ili samim ministarstvima ili ministarstvima pravosuđa, dok je centar vlade uglavnom slabije razvijen. Istovremeno, instrumenti bolje regulacije, kao što su procjena učinaka propisa, javna savjetovanja, ili upravno pojednostavljenje, kada su i propisani nailaze na probleme u provedbi, s obzirom na nedostatak struktura za podršku, educiranog osoblja, a tu su i problemi slabije aktivnog civilnog društva i privatnog sektora. Putem *twinning* programa i projekata Komisija aktivno potpomaže razvoj bolje regulacije i pojedinih mehanizama u novim državama članicama, tako da su u posljednjih nekoliko godina napravljeni značajni pomaci u oblikovanju politike bolje regulacije te regulacijskog menadžmenta u novim državama članicama (npr. Estonija).

2.3. Odabrani instrumenti bolje regulacije i regulatorne reforme

U nastavku teksta razmatraju se tri ključna segmenta bolje regulacije koji su jednako primjenjivi u EU i državama članicama – javna savjetovanja, procjena učinaka propisa i upravno pojednostavljenje.

2.3.1. Upravno pojednostavljenje

Upravno pojednostavljenje (upravna simplifikacija, *administrative simplification*) odnosi se na pregled i pojednostavljenje propisa, posebno podzakonskih akata, formalnosti i procedura, kojima javna vlast prikuplja informacije i djeluje na odluke privatnog sektora, a u kako bi se olakšalo djelovanje tržišta, smanjila opterećenja koja poduzetnicima stvaraju pretjerana količina i nerazumljivost propisa, te tako smanjili upravni tereti za gospodarstvo i potakao gospodarski razvoj.

Kako se europska regulativa već tradicionalno smatra pretjerano kompliciranom i tegobnom, i tako jednim od važnih faktora demokratskog deficita i prijetnje gospodarskom rastu, Komisija je započela s projektom upravnog pojednostavljenja još 2002. Akcijskim planom za pojednostavljenje i poboljšanje regulatornog okvira koji je donesen kao dio paketa mjera za poboljšanje europskog upravljanja. U drugoj fazi, Komisija je donijela program simplifikacije za razdoblje 2005.-2008., kako bi se pomoglo ostvarenje ciljeva revidirane Lisabonske strategije. Rezultat samo tog programa bilo je usvajanje 185 mjera za pojednostavljenje koje su provedene u narednom razdoblju. Pojednostavljenje i kodificiranje dovelo je

do 10%-tnog smanjenja regulacije u EU, što iznosi 1300 pravnih propisa i 7800 stranica službenog lista. U razdoblju od 2005. do 2012. smanjenje propisa iznosilo je 25%, a procijenjena ušteda 37.6 milijardi eura.²⁰

Glavne metode koje Komisija koristi za pojednostavljenje propisa uključuju ukidanje nepotrebnih, irelevantnih ili zastarjelih propisa ili odredbi; kodifikaciju propisa smanjivanjem njihovog broja ukidanjem i stvaranjem jedinstvenih pravnih tekstova čime se povećava transparentnost i olakšava primjena; koregulaciju povjeravanjem regulacije drugim tijelima kao što su mreže privatnih poduzeća, socijalni partneri i sl. (npr. standardizacija postupanja ili usluge); korištenje uredbi umjesto direktiva tamo gdje je to odgovarajuće. Upravno pojednostavljenje ostvaruje se i drugim instrumentima, kao što je korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije za pojednostavljenje postupaka (npr. *one stop shops*), jačanje primjene propisa i inspeksijskog nadzora, i sl.

2.3.2. Javna savjetovanja

Proces *javnog savjetovanja* (javne konzultacije, *public consultations*) odnosi se na obavezu predlagatelja propisa na obavještanje javnosti i posebno svih zainteresiranih aktera o namjeravanom donošenju propisa, a ta je obveza u EU propisana čl. 11 Ugovora o EU, te Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. To znači da i *prije* nego što započne rad na izradi regulacije počinje proces konzultiranja zainteresirane javnosti oko ciljeva i svrha regulacije i načina njihovog ostvarenja. Stoga je u EU razvijena praksa, a koja je preuzeta i u državama članicama, da se prethodno tj. prije donošenja propisana odgovarajući način pokrene javna rasprava o pitanju na koje se regulacija odnosi. Europska komisija to čini svojim komunikacijama (*communications*), izvještajima (*reports*) te zelenim i bijelim knjigama, ovisno o kojoj se fazi u izradi regulacije radi. Ostali instrumenti uključuju stalne konzultacijske grupe, savjetovanja na Internetu te javne radionice i rasprave. Proces savjetovanja čini integralni dio procesa procjene učinka propisa, ali se koristi i u drugim slučajevima kada Komisija namjerava donijeti određene dokumente, kao što su komunikacije, strategije i sl.

U dokumentu Osnovna načela i minimalni standardi za provedbu procesa savjetovanja sa zainteresiranim stranama,²¹ Komisija je kao ključna odredila načela

²⁰ V. Staff Working Document 'Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU' – SWD (2012) 423 (12 December 2012).

²¹ Communication from the Commission – Towards reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM/2002/0704 final

participacije, otvorenosti i odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti.²² Proces savjetovanja mora biti transparentan i to tako da javnost bude upoznata s time (a) kojim se pitanjima propisi bave, (b) koji mehanizmi se koriste za savjetovanje, (c) tko se poziva na savjetovanje i zašto, (d) što je utjecalo na formuliranje odluka, te posebno (e) čije interese predstavljaju oni koji sudjeluju u procesu te (f) jesu li i u kojoj mjeri transparentno uključeni u proces. Kao minimalni standardi za proces javnog savjetovanja navedeni su slijedeći:

1. *jasan proces savjetovanja*, koji uključuje opis konteksta, opsega i ciljeva savjetovanja, opis posebnih pitanja koja su otvorena za diskusiju, detalje rasprava i sastanaka, detalje za kontakte i vremenski okvir i rokove, objašnjenja što se očekuje od sudionika, opis pojedinih faza postupka, reference na relevantnu dokumentaciju i literaturu. U svrhu opisa procesa nadležna tijela (u EU to je primarno Komisija) trebaju koristiti Internet stranice na kojima objavljuju informacije te objavljuju brošure i dokumente koje distribuiraju na odgovarajući način;
2. *ciljane skupine*, u smislu potrebe da se osigura doprinos svih relevantnih skupina za izradu konkretnog propisa odnosno javne politike, prije svega oni na koje se politika odnosi (npr. korisnici neke usluge, privatni sektor čije aktivnosti buduća regulacija ima regulirati, i sl.), oni koji će biti uključeni u implementaciju politika (na primjer, ustanove ili civilni sektor koji sudjeluje u primjeni regulacije) i tijela koja imaju direktan interes u javnoj politici (npr. gospodarstvo, komore, sindikati, agencije, znanstvenici); potrebno je uzeti u obzir i druge društvene skupine, posebno one specifične, kao što su manjine, nezaposleni, starije osobe, itd., ali i članove mrežnih struktura u koje ulaze oni na koje se odnosi regulativa (npr. mreža sveučilišta u europskim zemljama kada se radi o regulaciji visokog obrazovanja);
3. *publikacije i podizanje svijesti* kod svih ciljanih skupina putem Interneta i tradicionalnim načinima, putem javnih medija, brošurama, publikacijama, slanjem pošte ili e-maila. Određuje se točka za kontakt na kojoj se mogu dobiti sve relevantne informacije i uputiti pitanja i primjedbe;
4. *vremensko ograničenje za uključivanje* treba biti razumno i dovoljno za dobivanje mišljenja, informacija i sl, pri čemu Komisija kao standard ističe osam tjedana (2 mjeseca), iako se u praksi primjenjuje i dulji rokovi kada se radi o specifičnim i kompleksnim pitanjima; u okviru koncepta pametne regulacije Komisija predlaže produljenje rokova za uključivanje na dvanaest tjedana;

²² OECD razlikuje informiranje, savjetovanje i aktivno sudjelovanje građana u procesima oblikovanja, implementacije i evaluacije politika odnosno propisa. V. OECD (1997) *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy making*. Paris: OECD.

5. *povratna informacija o dobivenim inputima* daje se u obliku potvrde o primitku priloga zainteresiranih koje im se šalju ili su objavljene na Internetu; sve priloge treba pažljivo razmotriti i podastrijeti na uvid javnosti, pa se inzistira na komunikacijskim i/ili eksplanatornim dokumentima uz prijedloge zakona u kojima će se sažeti ishodi procesa savjetovanja.

Komisija se u dokumentu o pametnoj regulaciji obvezala provesti i reviziju svoje politike savjetovanja, kojom će nastojati utvrditi načine poboljšanja kvalitete dokumenata koji se objavljuju u procesu, planiranja procesa, poboljšanja korištenja kanala za savjetovanje u državama članicama te različitih baza podataka dionika i Internet mreža i aplikacija, unaprjeđenja prikupljanja podataka za provedbu procjene učinka i evaluacije regulacije, te u konačnici, osiguranja bolje primjene minimalnih standarda za savjetovanje.²³

Dokument OECD Sigma br. 42 iz 2007. koji analizira regulacijski menadžment u novim državama članicama utvrdio je da su sve nove države uvele mehanizme javnih savjetovanja, ali uz određene slabosti. Ne postoje koherentne politike javnih savjetovanja, procedure nisu standardizirane i često variraju u odnosu na različita ministarstva, a varijacije postoje i u odnosu na kompleksnost pitanja i grupu dionika koje se konzultira, što može utjecati na pitanje vjerodostojnosti samog procesa. Razvijenost civilnog društva također je važan čimbenik za primjenu instrumenta, pa se u tom smislu pozdravljaju inicijative za edukaciju udruga za uključivanje u proces, kao i kodekse i smjernice za provedbu javnih savjetovanja.

2.3.3. Procjena učinaka regulacije

Drugi važan instrument bolje regulacije, čija je primjena obvezatna u svrhu pripreme određenih propisa i politika, jest *procjena učinaka regulacije (regulatory impact assessment, l'analyse d'impact; dalje: RIA)*.²⁴ RIA je instrument koji ima korijene u praksi mnogih država, posebno SAD-a. Godine 1998. RIA je bila formalno propisana kao uvjet za donošenje propisa u 10 zemalja OECD-a, a 2008. tu je obvezu formalno propisalo ukupno 29 zemalja. Procjena učinaka regulacije instrument je koji se nalazi u srži politike regulacije u EU i OECD-u. U EU je RIA ključni segment politike bolje regulacije koji se u europski sustav upravljanja uvodi 2002. temeljem Komunikacije Komisije o procjeni učinka.²⁵

²³ Dokument je još u radnoj verziji, ali osnovni pravci poboljšanja vide se u kvaliteti dokumenata za konzultacije (npr. upitnici), vremenu odvijanja konzultacija, uključivanju dionika. V. Staff Working Document 'Review of the Commission Consultation Policy' – SWD (2012) 422 (12 December 2012).

²⁴ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_fr.htm

²⁵ COM(2002)276 final. Inovacije su uvedene 2005. i 2006. kada je procjena upravnih troškova uvrštena kao obvezni dio procjene učinaka te je uspostavljeno Vijeće za procjenu učinka

Primjena RIA proizlazi iz potrebe da se propisi donose na temelju sveobuhvatne analize stanja te ocjene mogućih učinaka svake od opcija javne politike. Procjena učinka regulacije služe donositelju propisa za kvalitetnije i na informacijama utemeljeno odlučivanje, ali, što je još važnije, omogućava ostvarenje ciljeva i povećava pravnu sigurnost, jer smanjuju mogućnost mijenjanja propisa uslijed promjena jednom kada su propisi u primjeni. Svaka opcija analizira se s različitih aspekata: ekonomskog (financiranje, jedinična cijena koštanja, promjene u tržišnim odnosima), s aspekta zaštite okoliša, te društva u cjelini (utjecaj na tržište rada, obrazovanje, socijalnu sliku, itd.), upotpunjeno s pravnim i upravnim aspektom (odgovarajuće promjene važećih i potreba donošenja novih propisa, promjene u pravnoj situaciji subjekata na koje se propis odnosi, odgovarajuće organizacijske promjene).

Postupak obuhvaća niz metoda kojima se nastoje procijeniti budući učinci propisa i alternativa, radi povećanja njihove kvalitete. Najčešće, ali ne isključivo, se upotrebljava kao *ex ante* evaluacija, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi oblikovanja propisa, ali može se koristiti i za *ex post* procjenu postojećih propisa. U osnovi, cilj je povećati empirijsku bazu političkoga odlučivanja te učiniti regulatorni proces transparentnim, a sudionike odgovornijim. Kao što je već spomenuto, u osnovi je promjena paradigme odnosa države i društva – država, odnosno njezina uprava, ne donosi svojevolumno i isključivo nametanjem propise kojima regulira društvene odnose, već uključuje u njihovo oblikovanje one koji snose trošak ili koristi regulacije, odnosno imaju stručno znanje koje može doprinijeti kvaliteti konačnog propisa. Važno je naglasiti da je svrha RIA stvaranje bolje informacijske osnove za odlučivanje, a ne određivanje odluka ili da posluži kao zamjena za političku odgovornost (*Baldwin* 2010, 264)

Ključne probleme u primjeni RIA detektirao je već Mandelkernov izvještaj (*Mandelkern report* 2001), a to su praktični problemi provedbe procesa i izrade studija (odgovarajući kadrovi i institucije, uspostava procedura), postojanje otpora provedbi kao dijela političke i upravne kulture, te mogući politički pritisci. Jedan od važnih elemenata procesa je postojanje centralne točke za pregled RIA koja treba osigurati konzistentnost između resora i unutar resora i međuministarski dijalog te osigurati da se provedeni postupci RIA na koriste kao opravdanje za odluke koje su unaprijed odlučene. Prema analizi iz 2006., u novim državama članicama, utvrđeno je, provodi se neki oblik procjene učinka propisa (*OECD Sigma* 2007, Dokument br. 42, str. 54), ali su ti sustavi uglavnom manjkavi – mnoge zemlje nemaju smjernice za provedbu RIA ili ih određuje svako ministarstvo posebno, neke su orijentirane samo na kvantitativne metode izračuna vidljivih

sastavljeno od visokih službenika iz općih uprava Komisije za gospodarstvo i financije, okoliš, politiku zapošljavanja i poduzetništvo.

troškova, u nekim zemljama ministarstva jednostavno zaobilaze postojeća pravila ili su analize previše općenite. Međutim, neka istraživanja su pokazala (v. *Radaelli* 2009) kako i u starim članicama EU i OECD-a postoji razlika u sadržaju i pristupu ovom instrumentu, a zatim i u njegovoj primjeni u praksi.

Kako bi se ostvarile prednosti RIA-e,²⁶ potrebno je ostvariti određene pretpostavke,²⁷ a one uključuju prije svega odgovarajuću političku podršku na razini parlamenta i vlade, te uspostavljanje institucionalne strukture za provedbu RIA i razvoj programa za izgradnju stručnosti i vještina službenika i dionika, uključujući izradu priručnika i smjernica. Funkcionalnost instrumenta treba osigurati utvrđivanjem jasnih standarda kvalitete za propise na koje se primjenjuje RIA, integriranje analize u upravno i političko odlučivanje uključujući komuniciranje informacija na koherentan i sistematičan način, kao i razvoj programa i uspostavljanjem odgovarajuće metodologije koja je fleksibilna i izvediva s obzirom na kapacitete i resurse, te testiranje pretpostavki putem javnih konzultacija.

3. REGULATORNA REFORMA I BOLJA REGULACIJA U HRVATSKOJ: OD HITROREZA DO PUP-A

Evoluciju bolje regulacije u Hrvatskoj moguće je pratiti tek unazad nekoliko godina, a to se razdoblje poklapa s početkom pregovora za pristupanje EU – dakle, od 2005 do danas. U cjelini, aktivnosti na uspostavi bolje regulacije premještale su fokus od kvantitete, preko kvalitete propisa, pa do kvalitete procesa donošenja propisa, doduše sa znatnim zakašnjenjem u odnosu na zapadnoeuropske zemlje. U tom smislu, a i s obzirom na druge kasnije spomenute pokazatelje, moguće je napore na ostvarenju bolje regulacije smatrati rezultatom europeizacije hrvatskog upravnog, pravnog i političkog sustava, koje se odvijalo uglavnom kroz neformalne mehanizme utjecaja i političke pritiske izražene u Komisijinim izvješćima o napretku. S druge strane, važnost poboljšanja kvalitete i procesa donošenja propisa i drugih regulacijskih instrumenata nadilazi formalizirane zahtjeve pristupnih pregovora, s obzirom da je upravo odgovarajući proces izrade propisa i postupci koji se u tu svrhu provode jedan od ključnih za članstvo u EU. U nastavku se ukratko prikazuje razvoj procesa bolje regulacije u Hrvatskoj s posebnim osvrtom na procjenu učinaka propisa.

²⁶ Kao prednosti RIA ističu se jasno postavljanje ciljeva propisa, stvaranje mjerljive osnove za odlučivanje, učinkovitija implementacija politika i propisa, koordinacija politika, s obzirom da je velik dio regulacije je međusektorskog karaktera, pojednostavljivanje postupaka i smanjenje upravnih tereta, ali i osiguravanje veće suradnje među institucijama i dionicima, a posredno i povećanje povjerenja u institucije. V. OECD (1997).

²⁷ V. OECD (1997a) Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, str. 22.

3.1. Upravno pojednostavljenje

Upravno pojednostavljenje predstavlja, kao i u drugim zemljama, prvu fazu reforme, tj. aktivnost usmjerenu na deregulaciju smanjenjem broja propisa i njihovim usklađivanjem kako bi se smanjili upravni tereti za gospodarstvo. *Projekt Hitrorez* ili regulatorna giljotina pokrenut je krajem 2006. kada je osnovana Posebna jedinica za Hitrorez sa zadatkom da preispita i analizira postojeće propise, utvrdi normativne zapreke i predloži pojednostavljenje i uklanjanje nepotrebnih i suvišnih propisa i tako ostvari poboljšanje normativnog okruženja za razvoj poduzetništva i gospodarstva. U suradnji s tijelima državne uprave, pravnim osobama s javnim ovlastima, institucijama javnog sektora (Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska udruga poslodavaca) te stručnjaka (ukupno njih 250), ta je jedinica preispitala velik broj propisa (2688, odnosno 1451 područje propisa) važnih za gospodarstvo. U lipnju 2007. Vladi je upućeno 799 preporuka (706 propisa potrebno je ukinuti, a 865 pojednostaviti),²⁸ a ona je zatim, u suradnji s ministarstvima, ukidala ili pojednostavljivala propise u svojoj nadležnosti odnosno predlagala isto Saboru ili pravnim osobama s javnim ovlastima. Postignuti učinak je relativno skroman – prema dostupnim podacima do kraja 2008. provedeno je samo 195 preporuka, nakon čega je projekt pao u zaborav.

3.2. Javna savjetovanja

Javna savjetovanja drugo su područje bolje regulacije koje je zaživjelo i u Hrvatskoj. Upoznavanje (informiranje) javnosti s izradom propisa te njezino uključivanje (sudjelovanje) nisu sasvim novi u hrvatskom pravnom sustavu i upravnoj praksi, ali je i sve do nedavno zakonska regulacija tih procedura ograničena i uglavnom fakultativna. Zakon o sustavu državne uprave iz 2011. preuzeo je identične odredbe iz ranijeg Zakona iz 1993.,²⁹ ignorirajući postojanje dvije godine ranije usvojenog Kodeksa (v. *infra*) i dobre europske prakse, pa tako i prema važećem propisu predviđa fakultativno informiranje i sudjelovanje javnosti s (isključivo) nacrtima propisa (čelnici središnjih tijela državne uprave to ‘mogu odlučiti’) i to samo kada je za njih ‘javnost osobito zainteresirana’ i to na način da se objave u sredstvima javnog priopćavanja i zainteresirani pozovu ‘na nacrt iznijeti svoje primjedbe’ (čl. 79., st.2.). S druge strane, ako tijela državne uprave održavaju stručne obrade nekog pitanja (savjetovanja i sl.) o tome su dužni obvezatno

²⁸ Najveći broj odnosio se na međusektorske propise, a prema području najviše u poljoprivredi, obrazovanju i prometu. V. http://www.vlada.hr/preuzimanja/publikacije/rezultati_projekta_hitrorez

²⁹ V. raniji Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07) i važeći Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11).

upoznati javnost putem medija i omogućiti predstavnicima medija nazočnost na tim događajima (čl. 80), bez posebnih obveza odgovora na primjedbe ili omogućavanja široj javnosti sudjelovanja na tim događajima.

Propust da se generalna obveza provedbe javnog savjetovanja u postupcima donošenja propisa propiše zakonom nastojao se djelomično ublažiti krajem 2012. donošenjem u Poslovnik Vlade³⁰ odredbe čl. 30., st. 4. koja propisuje obvezu središnjih tijela državne uprave da uz nacрте prijedloga zakona, drugih propisa i akata prilože i odgovarajuća izvješća o provedenom savjetovanju, ali samo ako je ta obveza propisana posebnim propisom odnosno Kodeksom, koji je pak imao ograničenu primjenu zbog razine svoje pravne obvezatnosti.³¹

Naime, kao mjeru bolje regulacije u skladu s europskim standardima (i uz potporu europskog projekta) krajem 2009. Vlada je usvojila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), a godinu dana kasnije i Smjernice za primjenu Kodeksa koje je izradio Ured za udruge Vlade RH. Kodeks izriječno predviđa svoju primjenu u slučajevima kada se 'uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit (zaštita i promicanje ljudskih prava, javne službe, pravosuđe, zaštita okoliša i drugo)'. Dakle, primjena Kodeksa očekuje se kako u fazi definiranja ciljeva i stavova (strategija, programa, itd), tako i u samom procesu izrade propisa, i to o svim sustavnim problemima društva. Kodeks na odgovarajući način trebaju primjenjivati i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima u postupcima donošenja općih akata kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo). Kodeks kao opća načela propisuje sudjelovanje, povjerenje, otvorenost i odgovornost, te djelotvornost te utvrđuje standarde i mjere u postupku savjetovanja.³² Adekvatnu primjenu Kodeksa trebali bi osigurati educirani koordinatori koji su imenovani u tijelima državne uprave, te Ured za udruge kao koordinacijska točka.

³⁰ NN 150/11, 121/12

³¹ Istovremeno, Poslovnik u čl. 29., st. 5. predviđa da su 'središnja tijela državne uprave dužna, u pravilu, u pripremi prijedloga i mišljenja za Vladu uputiti ih na mišljenje strukovnim udruženjima i udrugama u čiji djelokrug spadaju pitanja koja su predmet tih prijedloga i mišljenja.'

³² Pravodobno informiranje o namjeri donošenja regulacije, dostupnost i jasnoća sadržaja postupka savjetovanja, rok provedbe internetskog i drugih oblika savjetovanja (ne kraći od 15 dana), povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja, usklađenost primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima, te potrebu uključivanja stručnjaka u postupak izrade regulacije kao i organiziranje javnih savjetovanja o učincima propisa.

Međutim, činjenica da obvezatnost provedbe savjetovanja nije bila propisana zakonom, posebice s obzirom na legalističku upravnu tradiciju u Hrvatskoj, kao i ograničenje koje propisuje da se odredbe o savjetovanju mogu ‘u žurnim okolnostima’ na odgovarajući način prilagoditi, osobito kad se radi o ispunjavanju obveza iz pristupnih pregovora s EU, objašnjava ograničeni doseg primjene pravila Kodeksa.³³ Prema podacima iz izvješća koja Ured za udruge podnosi Vladi, broj provedenih savjetovanja u tijelima državne uprave je rastao – s obzirom da je tijekom 2010. sustav tek postavljen, relevantne su za provedbu savjetovanja sukladno Kodeksu godine 2011. i 2012. kada je ta praksa bila predviđena isključivo Kodeksom. Naime, 2011. provedeno je samo 48 savjetovanja,³⁴ dok je 2012. provedeno 144 savjetovanja što predstavlja značajan iskorak, uz ogradu da se radilo o ograničenom broju zakona, propisa i drugih akata, odnosno savjetovanja nisu bila niti u potpunosti usklađena s procedurom sadržanom u Kodeksu, osobito u počecima njegove primjene, a savjetovanja na lokalnoj razini bila su iznimka, a ne pravilo.³⁵ Tijekom 2012. dolazi dakle do porasta broja savjetovanja, ali i korištenja raznolikih metoda savjetovanja – okruglih stolova (9), stručnih sastanaka (28), javnih rasprava (41), konferencija (11), foruma (1), predstavljanja (13) te fokus grupa (4), kao i znatnog porasta broja pristiglih očitovanja – od 173 u 2011. na 4.786 u 2012. godini.³⁶

³³ Treba uzeti u obzir da je udio propisa koji se u saborskoj proceduri donose po hitnom postupku odnosno posebnom postupku za ‘europske zakone’ pa je tako u redovitoj proceduri u 6. sazivu Sabora (2008-2011.) samo 13,26% zakona usvojeno po redovnoj proceduri (108 od 814) dok je 86,73% zakona usvojeno po hitnoj proceduri, uključujući 297 ‘europskih’ zakona, koji iznose više od trećine ukupnog broja. Slično je u 5. sazivu (2003-2007.) usvojeno samo 23,6% zakona u redovnoj proceduri, a ‘europskih’ je zakona bilo gotovo jedna trećina (160 od ukupno 568).

³⁴ Istovremeno, prema analizi GONG-a u 2011. gotovo dvije trećine prijedloga zakona upućeno je u proceduru bez savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

³⁵ Tako Ured za udruge u svom izvješću o provedbi Kodeksa u 2011. navodi da su tijela državne uprave i Vladini uredi izradili ukupno 57 nacrti zakona, od čega je za 19 njih proveden postupak savjetovanja, dok je za od ukupno 117 drugih propisa za koje je izrađen nacrt u 2011. Provedeno 29 postupaka savjetovanja, što čini ukupno 48 provedenih savjetovanja u toj godini.

Indikativan je i zaključak Ureda u Izvješću: ‘Prema dostavljenim izvješćima, vidljivo je nerazumijevanje oko toga što zapravo savjetovanje jest i na koji način se treba provoditi. Vrlo je mali broj propisa o kojima je bio proveden kvalitetan postupak savjetovanja, što podrazumijeva javnu objavu nacrt propisa, minimalan rok od 15 dana za dostavu očitovanja zainteresirane javnosti, javnu objavu pristiglih primjedbi, te pružene povratne informacije zainteresiranoj javnosti o razlozima prihvatanja, odnosno neprihvatanja primjedbi.’ V. Ured za udruge Vlade RH Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja u 2011. str.3.

<http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Kodeksa.pdf>
Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja za 2010. godini

http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/izvjescje-primjena_Kodeksa_savjetovanja-2010.pdf

³⁶ Ured za udruge Vlade RH Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja u 2012. Napomena je Ureda da je ekstremno povećanje broja pristiglih očitovanja (s 3,6 na 33,24 po provedenom savjetovanju) posljedica i neadekvatnog evidentiranja istih u 2011. godini

<http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Kodeksa%20u%202012%20-%20final.pdf>

Glavni nedostatak ovog instrumenta u takvom obliku bilo je nepostojanje sankcionirane pravne obaveze tijela državne uprave da prije upućivanja prijedloga propisa provedu proces savjetovanja, jer ista nije na odgovarajući način bila utvrđena zakonom, a do kraja 2012. niti predviđena Poslovníkom Vlade. Taj je pravni nedostatak uklonjen propisivanjem obaveze provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću putem interneta Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. (NN 25/13; čl. 11.) te propisivanjem prekršajne sankcije za nepoštivanje te obaveze za tijelo javne vlasti i njegovog čelnika (čl. 61.).³⁷ Člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je niz obaveza za tijela javne vlasti: izrada i objava na Internet stranici plana savjetovanja, provedba savjetovanja za zakone i druge propise u pravilu u trajanju od 30 dana (dvostruko duži rok u odnosu na Kodeks) te objava pristiglih primjedbi i razloga za prihvaćanje ili neprihvaćanje. obaveza se odnosi na tijela javne vlasti nadležna za izradu nacrtu zakona i podzakonskih akata, a na odgovarajući način primjenjuju se i na lokalne i regionalne jedinice te pravne osobe s javnim ovlastima kada donose akte kojima 'uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).' (st. 4.).³⁸

Ova ključna pravna promjena, kao i upoznavanje tijela javne vlasti s obavezom provedbe savjetovanja educiranje o samom procesu, dovela je u do značajnog povećanja broja savjetovanja – u 2013. provedena su 348 savjetovanja (241% više nego u prethodnoj godini), a 2014. provedena su 544 savjetovanja.³⁹ Ujedno, i Hrvatski je sabor svojim Poslovníkom uredio obvezu predlagatelja propisa da dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju.⁴⁰

U cjelini, razvoj pravne i upravne kulture koja potiče savjetovanje i uključivanje građana, kao i njihova očekivanja te princip partnerstva u kreiranju propisa u

³⁷ Tijelo nadležno za praćenje jest povjerenik za informiranje, također uspostavljen istim zakonom kao neovisno tijelo zaštite, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama.

³⁸ Obaveza savjetovanja bila propisana i Zakonom o zaštiti okoliša (NN 110/07) te zatim doručena novim Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13; čl. 162-166.) kao i pripadajućom uredbom, u skladu s međunarodnim dokumentima, čime je u tom području nastala dodatna obaveza za određena tijela državne uprave, ali i lokalne i regionalne jedinice kada njihove odluke imaju utjecaj na okoliš.

³⁹ Ured za udruge Vlade RH, Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013. godini <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/savjetovanja%202013-hr-publikacija-web.pdf>

Ured za udruge Vlade RH, Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade//216%20-%208.pdf>

⁴⁰ Poslovník Hrvatskog sabora (NN 81/13), čl. 174., st.4.

kombinaciji s jasnom i sankcioniranom pravnom obvezom otvara mogućnost da se primjena ovog instituta u praksi znatno poboljša.

3.3. Procjena učinaka propisa (PUP)

Treći smjer regulatorne reforme u Hrvatskoj odnosi se na institucionalno i pravno uređenje procjene učinaka propisa (dalje: PUP), koje se odvijalo u dvije faze. Prva faza (2005-2009.) može se smatrati razdobljem organizacijskog traženja i parcijalne primjene procjene učinaka propisa, u kojoj su se tek stvarale pretpostavke za njegovu punu funkcionalnost. Naime, do parcijalnog uvođenja PUP u hrvatski pravni sustav dolazi već 2005. Pod utjecajem EBRD-a koja je uvjetovala pomoć provođenjem reformi javne uprave, na osnovi projekta za koji je bio zadužen Ministarstvo europskih integracija, Vlada je 2005. izmijenila svoj Poslovnik (NN 22/05) i predvidjela obavezu stručnih tijela koja pripremaju propise da prilože iskaze o procjeni financijskog, socijalnog i ekološkog učinka te učinka na tržišno natjecanje i državne potpore. Novom izmjenom Poslovnika iz 2007. (NN 68/07) predviđeno je obavezno prilaganje Iskaza o okvirnoj procjeni učinka propisa i Iskaza o procjeni fiskalnog učinka, te, ako to traži nadležno tijelo za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, Iskaza o procjeni učinka na gospodarstvo, uključujući, ako je to potrebno, procjenu financijskog učinka, Iskaz o procjeni socijalnoga učinka, odnosno Iskaz o procjeni ekološkoga učinka. Obrasci za izradu doneseni su 2005. za financijski, te 2007. za ekološki i socijalni učinak, ali bez posebne metodologije za učinak na gospodarstvo. Taj je okvir bio zapravo samo začetak primjene PUP-a, jer osim nekoherentnosti i segmentiranog pristupa samo nekim učincima, često formalne primjene, neadekvatnog provedbenog mehanizma te nepostojanja formaliziranog mehanizma uključivanja privatnog i civilnog sektora u proces donošenja propisa, nije polučio značajnije rezultate, što je zamjetno i iz zakonodavne prakse i čestih promjena propisa.

U organizacijskom smislu, Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa formalno je osnovan Uredbom Vlade u srpnju 2007. (NN 68/07, 44/08), a njegova uspostava potpomognuta europskim projektom. Uslijed medijske hajke usmjerene na 'besmislene' upravne organizacije 'čudnog imena', Ured je ukinut u dvije godine kasnije (NN 96/09), što je bila jedna od prvih mjera racionalizacije nakon preuzimanja funkcije nove premijerke. U cjelini, i prije donošenja ZPUP-a postojale su osnove za primjenu PUP u Hrvatskoj, ali uslijed nesustavnog pristupa, neodgovarajuće pravne regulacije, neefikasnih struktura i needuciranih kadrova sustav nije zaživio, osim u izoliranim slučajevima i formalistički.

Ispunjenje pretpostavki za PUP kao instrumenta bolje regulacije ostvareno je tek u razdoblju 2010-2012., kada je uz pomoć IPA 2007 *twinning* projekta 'Razvoj

sustava procjene učinka propisa u Republici Hrvatskoj' na kojem su partneri bili Ujedinjeno Kraljevstvo i Republika Estonija, definiran odgovarajući institucionalni i pravni okvir.

Pravni okvir procjene učinaka propisa čini temeljni zakon - Zakon o procjeni učinaka propisa (NN 90/11; dalje ZPUP) te tijekom 2012. izrađeni provedbeni propis⁴¹ i drugi akti te strateški dokumenti (v. *infra*).⁴² U Prijedlogu Zakona kao svrhe koje se žele postići ističu se efikasnost u odnosu na potrošnju javnih prihoda, učinkovitost u smislu traženja odgovarajućih rješenja i orijentacije na problem, poticanje suradnje i koordinacije među resorima i institucijama, jačanje otvorenosti javne uprave, kroz transparentnost i suradnju, te poticanje uključivanja javnosti, stvaranje mjerljive osnove za odlučivanje te poboljšanje koordinacije politika. U tu svrhu Zakon propisuje čitav niz novih institucionalnih mehanizama i instrumenata kojim se izgrađuje sustav procjene učinaka propisa i unosi novine u izradu propisa, pa tako uređuje dokumente u sustavu PUP-a (gl. II), način godišnjeg planiranja normativnih aktivnosti (gl. III), tijela nadležna za PUP (gl. IV), postupak procjene i modalitete savjetovanja s javnošću (gl. V. i VI.), te obvezu stručnog osposobljavanja i usavršavanja (VII.) i nadzor (VIII.).

Čl. 2 ZPUP predviđa u st. 2. da se tim instrumentom analiziraju 'pozitivni i negativni učinci propisa na područje gospodarstva, uključujući i financijske učinke, područje socijalne skrbi, područje zaštite okoliša, s osvrtom na fiskalni učinak', a da se taj postupak ima provesti 'uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću.' Svrha PUP-a je da se odluke o propisima donesu 'na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka, koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera' (st. 1.). Pri tome je, u čl. 3. koji utvrđuje značenje pojmova, određeno da se propisom smatra nacrt prijedloga zakona, dok su nenormativna rješenja one aktivnosti i mjere koje se namjeravaju poduzeti umjesto donošenja zakona. Proizlazi dakle načelo da se postupak primjenjuje u slučajevima izrade nacrta zakona, ali da se u iskazu o PUP-u može predložiti da se neki problem riješi nenormativnim putem, tj. poduzimanjem neke aktivnosti ili mjere. Među-

⁴¹ U čl. 24. ZPUP predviđeno je donošenje Uredbe kojom se utvrđuju kriteriji za Prethodnu procjenu, obrazac po kojem se izrađuje Prethodna procjena, poblži način i metodologija provedbe postupka procjene učinaka propisa, uključujući i kada se radi o zakonu, uredbi i pravilniku koji su na snazi, obrazac Iskaza, poblži način provedbe savjetovanja i javne rasprave.

⁴² Radi se o slijedećim propisima i dokumentima: Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine te Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (usvojeni Odlukom Vlade od 20. prosinca 2012. i objavljeni u NN 146/12); Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 66/12) s odgovarajućim obrascima za provedbu postupaka; Smjernice za Ured za zakonodavstvo, Smjernice za državne službenike i Smjernice za dionike, v. http://www.vlada.hr/hr/uredi/ured_zakonodavstvo/dokumenti

tim, daljnja regulacija opsega primjene PUP-a pokazuje da je primjena nešto šira (v. *infra*). Kao područja procjene utvrđuju učinci na a) gospodarstvo, uključujući financijske učinke (učinci na pojedino gospodarsko područje, odnosno gospodarstvo RH u cjelini, uključujući i financijske učinke (analiza troškova i koristi), čl. 3., toč. 6.) b) učinci u sustavu socijalne skrbi, (učinci na socijalno osjetljive i druge skupine s posebnim interesima i potrebama i učinci na zdravstveni i socijalni status građana; čl. 3., toč 5.) c) učinci u području zaštite okoliša (učinci na okoliš, što uključuje utjecaje na prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica: zrak, tlo, vode, zemljinu kamenu koru, energiju te materijalna dobra i kulturnu baštinu; čl. 3., toč. 7.) te d) fiskalni učinci, koji se ocjenjuju samo sumarno, s obzirom da se taj učinak iskazuje prema posebnim propisima, sukladno čl. 4., st.2.).⁴³

Institucionalni okvir za provedbu postupaka PUP-a čine Ured za zakonodavstvo, stručni nositelji izrade propisa te nadležna tijela, a u postupku sudjeluju vanjski dionici kao zainteresirana javnost. Ured za zakonodavstvo Vlade RH (čl. 15.)⁴⁴ centralno je tijelo za koordinaciju PUP-a, u čijem su djelokrugu, između ostalog, izrada i koordinacija strategije i akcijskog plana PUP-a, izrada izvješća o provedbi PUP-a, poslovi koordinacije i izrade godišnjeg plana normativnih aktivnosti te davanje mišljenja na prijedlog plana propisa stručnim nositeljima izrade propisa, izrada i provedba programa stručnog usavršavanja u području PUP-a i drugi poslovi vezani za koordinaciju procjene učinaka propisa. Ured ujedno predlaže Vladi Nomotehničke smjernice kao podlogu za izradu pravnih propisa. Stručni nositelji izrade propisa su tijela središnje državne uprave i druga tijela koja su prema svom djelokrugu ovlaštena uputiti Vladi nacrt propisa radi njegova donošenja (čl. 2., toč.3.). Ta tijela izrađuju Prethodnu procjenu i Prijedlog plana propisa koji je temelj za izradu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti, te su dužna uspostaviti određene upravne kapacitete, kao što je imenovanje koordinatora ili organizacijske jedinice za provedbu postupka PUP-a, te su obvezni surađivati s ostalim tijelima (čl. 16.). Nadležna tijela (čl. 17.) su prije ona ministarstva koja su nadležna za područja na koja se procjena učinaka odnosi (gospodarstvo, socijalna skrb, zaštita okoliša i financije), a koja u postupku sudjeluju razmatranjem prijedloga i procjena te davanjem mišljenja za svoje područje.

Zakon predviđa usvajanje čitavog niza dokumenata, planova i procjena. Prvo, u čl. 7.i 8. propisano je usvajanje dokumenata PUP-a, i to Strategije PUP-a kojom se usmjerava razvoj sustava PUP-a te Akcijskog plana kojim se određuju mjere i aktivnosti te način i redoslijed i rokove njihove provedbe, te potrebna sredstva i nositelji. Te dokumente na prijedlog Ureda za zakonodavstvo koji je koordinatorske njihove izrade, usvaja Vlada na razdoblje od tri godine i objavljuju se u Narodnim

⁴³ V. Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka, NN 73/08.

⁴⁴ V. Uredba o Uredu za zakonodavstvo, NN 17/12.

novinama. Treći dokument je Izvješće o provedbi PUP-a kojeg Ured za zakonodavstvo kao koordinator i stručni nositelj izrade, podnosi Vladi za trogodišnje razdoblje.

Drugo, glavni instrument PUP-a jest Godišnji plana normativnih aktivnosti, kojeg usvaja Vlada na prijedlog Ureda za zakonodavstvo u zadnjem tromjesečju tekuće godine za slijedeću proračunsku godinu (čl. 9.), a koji sadrži (a) Plan normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva (st.2., alineja 1.), iz kojeg su isključene planirane normativne aktivnosti obuhvaćene Planom usklađivanja zakonodavstva RH s pravnom stečevinom EU,⁴⁵ a kojeg donosi Hrvatski sabor (čl. 34.); (b) Plan normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa, a koji obuhvaća planirane PUP-ove u odnosu na propise predviđene i Planom normativnih aktivnosti Vlade, i Planom usklađivanja s pravnom stečevinom EU kojeg donosi Hrvatski sabor (st.2., alineja 2.). Aktivnosti u oba plana iskazuju se po tromjesečjima. Dakle, proizlazi da se temeljem ZPUP donose dva plana normativnih aktivnosti koja se djelomično poklapaju – godišnji plan Vlade koji obuhvaća sve planirane normativne aktivnosti te godišnji plan PUP-a koji obuhvaća one normativne aktivnosti za koje se provodi PUP, bez obzira jesu li predviđene u Vladinom godišnjem planu ili planu kojim se usklađuje zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU. Koji će propisi biti predviđeni u Godišnjem planu utvrđuje se Prijedlogom plana propisa koje donose stručni nositelji izrade propisa u okviru svog djelokruga (nadležna ministarstva i druga tijela), a unutar tog prijedloga treba predložiti propise za koje se predlaže provesti postupak PUP-a. U odnosu na te propise, kao i na propise koje predlažu za usklađivanje sa europskom pravnom stečevinom, dužni su izraditi tzv. prethodnu procjenu mogućih učinaka propisa (čl. 11., st.2.). Prethodna procjena obavlja se na temelju kriterija utvrđenih zakonom i uredbom, prema propisanom obrascu, a odnose se na financijski prag, gospodarske, socijalne i okolišne učinke. Značajan element koji treba unaprijediti kvalitetu propisa jest i obveza stručnih nositelja propisana u čl. 12. da Prijedloge planova propisa iz svoje nadležnosti objave na svojoj mrežnoj stranici radi informiranja javnosti, i to u trajanju od najmanje 15 dana, a tijekom rujna tekuće godine za iduću godinu, nakon čega se Prijedlog plana s obrascima Prethodne procjene dostavlja Uredu za zakonodavstvo za mišljenje. Usuglašavanje između Ureda i stručnih nositelja treba se provesti do 31. listopada kako bi se konačni rezultati uvrstili u Godišnji plan za slijedeću godinu.

ZPUP u čl. 10. određuje da se postupak PUP-a obvezno primjenjuje na propise predviđene u Planu normativnih aktivnosti PUP-a iz čl. 9., st.2. alineja 2. (redovita primjena), ali uzima u obzir s jedne strane činjenicu da će po ulasku u

⁴⁵ Plan usklađivanja zakonodavstva RH s pravnom stečevinom EU usvaja Hrvatski sabor i nasljednik je ranijih Nacionalnih programa pridruživanja Europskoj Uniji.

članstvo Hrvatska sudjelovati ne samo u transpoziciji europskog prava, nego i u kreiranju europskih propisa koji će se direktno ili indirektno primjenjivati u Hrvatskoj, kao i mogućnost da se pojavi izvanredna potreba za donošenjem nekog propisa (zakona ili provedbenog propisa) ili procjena učinka postojećeg propisa. Stoga u čl. 13. ZPUP propisuje slučajeve izvanredne primjene PUP-a: a) Hrvatski sabor zaključkom može odrediti da se PUP provede u odnosu na prijedloge propisa i odluka EU u čijem donošenju sudjeluje Vlada (st.1.); b) Vlada odlukom ili zaključkom može odrediti da se PUP primijeni na (1) propis koji se donosi po hitnom postupku, a koji svojim sadržajem može proizvesti značajne učinke na područja koja su predmet PUP-a,⁴⁶ (2) već postojeći zakon koji je na snazi u Republici Hrvatskoj, odnosno na (3) uredbu ili pravilnik kao provedbene propise, bilo da su u postupku izrade ili na snazi, ako to predloži stručni nositelj izrade propisa. Pri tome se izvanredna primjena PUP-a može provesti u cijelosti ili samo djelomično u odnosu na propis radi uvida u opravdanost i utemeljenost potrebe za propisom, izmjenom ili dopunom (st.3.). Na sve druge propise primjenjuju se odredbe Poslovnika Vlade i Poslovnika Hrvatskog sabora (čl. 5), odnosno odredbe posebnih propisa i akata kojima je uređen postupak donošenja propisa (čl. 25.).

Sam postupak PUP-a podijeljen je u šest stadija. Prvi stadij odnosi se na početne aktivnosti u svrhu izrade Nacrta prijedloga Iskaza (čl. 18.), koje uključuju analizu postojećeg stanja koje se namjerava urediti propisom, uključujući rezultate praćenja provedbe propisa, ukoliko propis u istom području već postoji; uvid u teze o sadržaju propisa iz Prethodne procjene i utvrđivanje ciljeva koji se nastoje postići propisom; izradu najmanje dva prijedloga koja se odnose na nenormativno rješenje i najmanje dva prijedloga mogućih normativnih rješenja, koji mogu dovesti do zadanih ciljeva; utvrđivanje najznačajnijih pozitivnih i negativnih učinaka, osobito učinaka na temeljene kriterije PUP-a za svako predloženo normativno rješenje; te okvirnu procjenu očekivanog fiskalnog učinka na državni proračun. U okviru ovog stadija stručni nositelji konzultiraju se međuresornim tijelima i drugim dionicima⁴⁷ te na temelju provedenih podstadija i konzultacija izrađuju Nacrt prijedloga iskaza.

⁴⁶ Međutim, prema čl. 13., st.4. i drugi propisi koji se donose po hitnom postupku, a nije odlučeno da se provodi redovni ili izvanredni postupak PUP-a, podliježu obvezi izrade prethodne procjene prema propisanom obrascu koji se prilaže uz nacrt prijedloga. Iznimka je jedino ako se propis donosi radi žurnog otklanjanja prijeteeće opasnosti.

⁴⁷ Prema Strategiji dionicima se smatraju nadležna tijela, tijela državne uprave, ustrojstvene jedinice tijela državne uprave koja su nadležna za poslove procjene učinaka propisa, imenovani koordinatori procjene učinaka propisa. Ključni dionici su u privatnom i civilnom sektoru - Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska udruga poslodavaca, Hrvatska udruga banaka, sindikati, organizacije civilnog društva, te strukovna udruženja. Strategija dakle razlikuje dionike unutar državnih tijela i ključne (vanjske) dionike kao zainteresiranu javnost.

Drugi stadij odnosi se na provedbu savjetovanja s javnošću i zainteresiranom javnošću (čl. 19.), čiji se detalji propisuju Uredbom o postupku provedbe PUP-a (čl 24.). Savjetovanje se provodi u trajanju od 30 dana, odnosno duže, ako tako ocijeni stručni nositelj s obzirom na složenost materije. Aktivnosti u savjetovanju uključuju objavu Nacrta prijedloga iskaza na mrežnim stranicama nositelja te provedbu jednog ili više javnih izlaganja materije. Po obavljenom savjetovanju, stručni nositelj dužan je putem koordinatora razmotriti sve primjedbe, prijedloge, i mišljenja javnosti te ih o prihvaćenim i neprihvaćenim obavijestiti putem Internet stranice

Treći stadij odnosi se na pribavljanje mišljenja nadležnih tijela (čl. 20.) na način da se dorađeni Nacrt prijedloga iskaza i teze za sadržaj propisa dostavljaju nadležnim tijelima na mišljenje, koji su ga dužni dati u roku od 15 dana do zaprimanja.

Četvrti stadij postupka odnosi se na izradu propisa i Prijedloga iskaza (čl. 21.) na način da stručni nositelj izrađuje nacrt propisa i Prijedlog iskaza u kojem osim elemenata izrađenih u prvom stadiju obavezno mora navesti podatke o savjetovanju sa svim prijedlozima, prikaz odabranog rješenja i osnovne pokazatelje za praćenje odabranog rješenja. Po potrebi mogu se u prilogu dati i dodatni podaci i informacije nužne za bolje razumijevanje Iskaza.

Peti stadij odnosi se na javnu raspravu o propisu i Prijedlogu iskaza (čl. 22.) u kojem stručni nositelj stavlja propis i Prijedlog iskaza na javnu raspravu koja traje od 15 do 30 dana, tako da postavi dokumente na mrežnu stranicu i održi javna izlaganja materije.

Šesti stadij odnosi se na upućivanje (prijedloga) propisa i prijedloga iskaza u postupak (čl. 23.) tako što se dostavljaju na mišljenje mjerodavnim i nadležnim tijelima, te na suglasnost Uredu za zakonodavstvo, sukladno ZPUP-u i Poslovniku Vlade. Da bi postupak bio pravno valjan, Iskaz mora biti konačan, u smislu da je popraćen pozitivnim mišljenjima nadležnih tijela i suglasnosti Ureda za zakonodavstvo. Iznimka su slučajevi kada se propis donosi po hitnom postupku, iako podliježe primjeni PUP, ako se radi zaštite interesa RH, osobito gospodarskog, a radi žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete.

Na kraju, ZPUP propisuje da je za stručno osposobljavanje i usavršavanje ne samo državnih službenika, nego i 'drugih osoba', podrazumijevajući tu edukaciju dužnosnika te zainteresirane javnosti (privatnog sektora, civilnog društva) nadležan Ured za zakonodavstvo koji organizira stručne radionice i seminare vezano uz PUP i izradu propisa, a propisana je i dužnost državnih službenika da sudjeluju u tim programima (čl. 26. i 27.). Upravni nadzor nad primjenom ZPUP-a provodi Ured za zakonodavstvo (čl. 28.).

Zakon je usvojen u kolovozu 2011., a stupio je na snagu 1. siječnja 2012. osim članaka koji se odnose na izradu podzakonskih propisa i dokumenata (čl. 7., 8., 24. i 31., st.1.) koji su stupili na snagu osmog dana od objave, te čl. 13., st.1. koji je stupio na snagu danom pristupanja Europskoj uniji. Iako je Zakon bio na snazi i tijekom 2012., ta je godina predviđena kao vrijeme za izradu pripremnih aktivnosti (edukacija, informacijske kampanje o važnosti PUP-a) i usvajanje odgovarajućih propisa i dokumenata, prije svega Uredbe o postupku PUP-a koja je usvojena u lipnju 2012. (NN 66/12), odgovarajuće izmjene Poslovnika Vlade,⁴⁸ izrade Strategije i Akcijskog plana za razdoblje 2013-2015. u prosincu 2012. (NN 146/12)⁴⁹ te smjernica za pojedine dionike (Smjernice za Ured za zakonodavstvo, Smjernice za državne službenike i Smjernice za dionike).

Stoga je sustav procjene učinaka propisa u punoj primjeni tek dvije godine – 2013. i 2014. Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2013. (NN 145/12) u okviru Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva predvidio je donošenje 72 zakona, dok je u Planu normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa predviđeno donošenje 61 zakona.⁵⁰ Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2014. u području hrvatskog zakonodavstva predvidio je donošenje 98 zakona, dok je u Planu normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa predviđeno donošenje 45 zakona, što je za četvrtinu manje nego godinu ranije. Plan za 2015. predviđa donošenje 41 zakona te provedbu 34 PUP-a, što je dodatno smanjenje broja predviđenih procjena učinaka

⁴⁸ V. čl. 30. i 31. Poslovnika Vlade.

⁴⁹ Vizija strategije odnosi se na osiguravanje razvoja boljeg i kvalitetnijeg zakonodavstva kroz sustav PUP-a, tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve uz niske troškove i bez nepotrebnih prepreka. U tom smislu, misija je osigurati razvoj učinkovitog i samostalnog sustava PUP-a kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela za sustav PUP-a uz sudjelovanje ostalih tijela državne uprave te zainteresiranih dionika. U tom smislu kao prioritetni ciljevi određuju se (1) osigurati provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu s propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa; (2) osigurati pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa; (3) razvijati dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa, te (4) osigurati aktivnu provedbu akcijskog plana kako bi se osiguralo strateško usmjerenje uz korektivne mjere po potrebi. Za realizaciju tih ciljeva predviđeno je ukupno 44 mjere, a predviđene su i korektivne mjere i aktivnosti radi upravljanja rizicima u provedbi akcijskog plana.

⁵⁰ Analiza sadržaja Planova normativnih aktivnosti za 2013. pojedinih tijela državne uprave, tj. 16 ministarstava, 4 državne upravne organizacije i 1 državnog ureda koja se u ovom tekstu zbog ograničenog prostora izostavlja, pokazuje da su navedena tijela u svoje planove uvrstila ukupno 148 propisa, a od toga 84 (56,75%) propisa bez primjene PUP-a te 64 (43,25%) propisa u okviru postupka PUP-a. U odnosu na prihvaćeni Godišnji plan Vlade, radi se o nešto drugačijoj distribuciji, s obzirom da je njime predviđeno 133 propisa, a od toga 45,8% za primjenu PUP-a, uključujući i jedan propis Državnog zavoda za radiološku i nuklearnu sigurnost uslijed tehničkih razloga je bio nedostupan za analizu.

propisa. Istovremeno, Planovi usklađivanja zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU koje donosi Hrvatski sabor predviđeli su donošenje 42 zakona u 2014. i 64 zakona u 2015. godini. Na temelju tih ograničenih kvantitativnih podataka proizlazi da se zakonodavna aktivnost pojačava jer raste i broj zakona čije se donošenje predviđa, kako u okviru hrvatskog zakonodavstva, tako i u smislu usklađivanja s EU propisima, a istovremeno broj planiranih procjena učinaka propisa pada, kako u smislu planiranih (od 61 u 2013., preko 45 u 2014. pa do 41 u 2015. godini) tako i u smislu propisa usvojenih temeljem provedenih procjena učinaka propisa - u 2013. je provedeno samo 33% planiranih PUP-ova, a u 2014. manje od petine planiranih. Međutim, pokazatelji vezani za PUP ne odskakuju od općih pokazatelja o izvršenju planova normativnih aktivnosti koji se u pravilu izvršavaju samo u dijelu jedne trećine. Ti podaci ukazuju na problem planiranja zakonodavne aktivnosti u cjelini, kao i na probleme u samoj primjeni PUP-a i može ukazivati i na to da su primjenom tog instrumenta nositelji izrade nacrt propisa postali svjesni njegove zahtjevnosti i potrebe jačanja stručnih kapaciteta za provedbu analitičkih i operativnih koraka u okviru izrade procjene učinaka propisa, koji istovremeno nedostaju. Ipak, radi se samo o početnim ocjenama koje mogu poslužiti kao polazište za daljnju analizu i istraživanje ovog instrumenta putem kvantitativnih analiza kao i ispitivanjem stavova uključenih u postupke. U cjelini, PUP će se moći evaluirati tek protekom nekoliko godina od početka pune primjene, a značajniji pomaci ovise o razvijanju svijesti dionika i zainteresirane javnosti o mogućnostima i prednostima ovog instrumenta za izradu boljih propisa.

4. ZAKLJUČAK – IZAZOVI ZA BOLJU REGULACIJU U HRVATSKOJ U OKVIRU EUROPEIZACIJSKIH PROCESA

Bolja regulacija sa svim svojim instrumentima koji su sastavni dio koncepta regulatorne reforme smatra se jednim od načina poboljšanja regulatornog okvira i procesa izrade propisa, a koji ima neposredne i posredne pozitivne efekte na gospodarstvo i politički proces, a time i legitimnost vlasti. U osnovi koncepta bolje regulacije su danas široko prihvaćena upravna načela transparentnosti i otvorenosti, partnerstva uprave i javne vlasti s privatnim sektorom i civilnim društvom te jačanja koordinacijskih mehanizama u političko-upravnom sustavu koji imaju za cilj povećanje efikasnosti i usklađenost javnih politika. Očekuje se stoga da se kao neposredni učinak primjene tih instrumenata ostvari bolji regulatorni okvir za gospodarsko poslovanje i ostvarenje prava građana, ali i povećanje legitimitet političkih odluka, javnih politika te propisa koji se unutar njih donose. Upravno pojednostavljenje smatra se jednim od preduvjeta za smanjenje troškova privatnog sektora i povećanje njegove efikasnosti. S druge strane, javne konzultacije trebale bi osigurati konsenzus oko zakonskih i *policy* rješenja te povećati suodgovornost aktera koji sudjeluju u procesu kao zainteresirane javnosti te osigurati transparentno i otvoreno pripremanje propisa i realizaciju *policy* opcija. Na kra-

ju, procjena učinaka propisa, kao najkompleksniji institut, predstavlja nastojanje kontrole rizika u javnom upravljanju, kroz analizu koristi i troškova usvajanja pojedinih rješenja, međusobnu suradnju relevantnih tijela te sudjelovanje javnosti u odabiru konačnih rješenja. Iako ovaj instrument nije svemoguć, s obzirom da postoje inherentni nedostaci u metodologiji i činjenici da se analiza temelji na vjerojatnosti nastupanja i učinaka rizika, on ipak omogućuje svestranije sagledavanje pojedinih rješenja, razmjenu mišljenja, pridonosi legitimnosti i postupka donošenja i samih propisa, ali i omogućuje pripremu dionika za primjenu odabranih zakonskih rješenja, posebice gospodarskih subjekata kojima je za prilagodbu novim propisima potrebno vrijeme i resursi. On je element *policy* pristupa javnoj upravi (Petak & Petek 2009).

Ova obilježja instrumenata bolje regulacije našla su svoju punu primjenu u EU, u okviru općih nastojanja za poboljšanjem regulatornog okvira za gospodarsko poslovanje i razvoj jedinstvenog europskog tržišta, ali i nastojanja povećanja legitimiteta političkih odluka i propisa u kontekstu problematiziranja demokratičnosti EU. Suodgovornost i partnerstvo, otvorenost i transparentnost, koherentnost politika, učinkovitost i efikasnost načela su i europskog upravljanja i europskog upravnog prostora, kao spleta vrijednosti, institucija, postupaka i pravila koja se primjenjuju u višerazinskom europskom sustavu javnog upravljanja. Upravo se regulacijski menadžment smatra jednim od indikatora dobrog upravljanja koje se zagovara u europskim zemljama.⁵¹

Europeizacijski učinci politike bolje regulacije vidljivi su i u Hrvatskoj. Iako se uvođenje pojedinih instrumenata bolje regulacije u hrvatski pravni, upravni i institucionalni sustav ne može smatrati u punom smislu prinudnim oblikom europeizacije, u smislu obveze preuzimanja pravne stečevine, ali i bez postojanja pravne obveze, bio je prisutan politički pritisak za usvajanja i primjene instrumenata koji predstavlja dobru praksu u članicama EU.⁵² Proces kreiranja i implementacije

⁵¹ Bolja regulacije je usko povezana s konceptom regulacije rizika, a RIA je zajednički instrument obiju politika. Regulacija rizika je regulacijska aktivnost koja preventivno tretira moguću opasnost smanjenjem rizika i uvođenjem odgovarajućih osigurača za minimiziranje štetnih učinaka kroz odgovarajuću regulaciju, a uključuje procjenu rizika (*risk assessment*), upravljanje rizikom (*risk management*) te evaluaciju i nadzor (*review and evaluation*), a zatim i komuniciranje rizika (*risk communication*) (v. Musa, 2011). Kako ističe Fisher (2010, 48-49), upravo koncepti regulacije rizika mijenjaju način rada javne uprave na više načina, od toga da traže posebnu stručnost i specijalizaciju službenika, u smislu primjene sofisticiranih, a često i kvantitativnih metoda analize, što je novina u odnosu na puku diskreciju u odlučivanju. Oni utječu i na distribuciju političke moći jer stvaraju racionalnu bazu za donošenje odluka kroz analitičke modele odlučivanja, proširivanje kruga uključenih, veću transparentnost i odgovornost te uvođenja oblika kontrole (*ibid.*)

⁵² U obrazloženju prijedloga Zakona navodi se da se njime usklađuje hrvatsko zakonodavstvo s dobrom praksom u EU, što je poslužilo kao osnova za donošenja u skladu s čl. 161. Poslovnika Hrvatskog sabora tj. primijenjen je hitni postupak za usklađivanje sa zakonodavstvom EU.

politike bolje regulacije u Hrvatskoj predstavlja tako primjer europeizacije uslijed atraktivnosti, primjer meke europeizacije u formalnom smislu, ali uokviren prinudnim elementima političkog tipa (*Koprić et al.* 2011, 2012.). Izvještaji o napretku Hrvatske koje izrađuje Europska komisija opetovano su isticali potrebu uvođenja instrumenata bolje regulacije te jačanja koordinativnih kapaciteta u centru vlade, kao što je Ured za zakonodavstvo, a kao prepreku isticali jaku legalističku tradiciju u kojem se izrada javnih politika svodi na izradu nacrtu propisa.

U tom smislu, ZPUP bi, kao dio dobre europske prakse, trebao osigurati i kvalitetnije propise i njihovu učinkovitiju provedbu, ali i usporiti zakonodavnu jurnjavu koja je bacala sjenu na demokratičnost procesa te nije osiguravala učinkovita zakonodavna rješenja već je dovodila do čestih izmjena zakonodavstva, a time i pravne nesigurnosti i negativnih implikacija za gospodarski razvoj. K tome, formalizirani postupak pripreme postupka, uključivanje brojnih dionika i njihov međusobni odnos trebao bi onemogućiti usvajanje rješenja koji pogoduju parcijalnim interesima i time povećati pozitivan učinak odabranih rješenja na društvo u cjelini.

Iako postoje određeni nedostaci u institucionalnom i pravnom okviru PUP-a,⁵³ a i preostala dva instrumenta tek čekaju svoju punu primjenu kao dio zakonom utvrđene obveze odnosno dobre prakse u hrvatskom upravljanju i javnoj upravi (javne konzultacije) odnosno ponovno osmišljavanje i provedbu, posebice s obzirom na mogućnosti korištenja informacijsko-komunikacijske tehnologije i ulogu e-uprave u upravnom pojednostavljenju, potreba za njihovim adekvatnim tretiranjem, kao i druge potrebne izmjene i dopune pravnog i institucionalnog okvira iskristalizirat će se tijekom implementacije postojećih strateških i akcijskih planova i usvojenih propisa u trogodišnjem razdoblju.

⁵³ Na primjer, zanemarena je uloga Ministarstva uprave iako je ono prema svom zakonom određenom djelokrugu dužno horizontalno usklađivati tijela državne uprave pa se tako ni na koji način ne implicira suradnja s Ministarstvom uprave niti uspostavlja veza između tijela državne uprave na osiguranju upravnih kapaciteta i edukaciji službenika koji su uključeni u sustav PUP-a. Nadalje, ZPUP se ograničava na tri skupine učinaka (gospodarske, socijalne te na zaštitu okoliša), ne spominjući učinke regulacije na upravne kapacitete (npr. potrebne institucionalne promjene i kapaciteti, kao što je formiranje novih tijela, uvođenje posebnih postupaka, potrebne izmjene regulacije) i preusko koncipira socijalne učinke, fokusirajući se na socijalno osjetljive skupine, socijalni status građana i zdravstvene učinke, ne uključujući učinke na šire društvene skupine ili djelatnosti, kao što su npr. obrazovanje, lokalne zajednice i sl. Poseban je problem kapacitet centralne institucije, Ureda za zakonodavstvo. Prvo, s obzirom da je za obavljanje poslova vezanih uz PUP, zajedno sa zakonodavnim poslovima iz područja regionalnog razvoja i fondova EU sistematizacijom je predviđeno samo pet zaposlenih; drugo, vezano uz generalni kapacitet Ureda i činjenicu da su neki usko vezani poslovi povjereni drugim tijelima, kao što su Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured ili Narodne novine, umjesto da je i čitava informacijska djelatnost kao i službene publikacije u okviru legistativnog dijela centra vlade.

Ostavljajući po strani nedostatke samog zakona i eventualne nedostatke u provedbenim propisima i strateškim dokumentima, kao važni izazovi primjeni PUP-a u Hrvatskoj javljaju se oni koji su već prepoznati u komparativnoj praksi te brojnim analizama OECD-a i institucija EU, posebno SIGMA-e (v. i *Banić* 2009a). Prvi izazov odnosi se na mogući nedostatak političke podrške u smislu stavljanja PUP-a kao prioriteta regulacijske politike, koja i sama treba biti prioritetna. Formalizirana primjena i ne prihvaćanje vrijednosti koje stoje iza ovog instrumenta glavne su opasnosti njegove učinkovitosti. Drugi izazov odnosi se na dostatne resurse, kako materijalne tako i ljudske, za što vrijeme ekonomske krize svakako nije pogodno. Jačanje i širenje centralnog tijela te jačanje upravnih kapaciteta u nadležnim tijelima suprotne su trenutno jakim tendencijama za smanjivanje javnog sektora i javne uprave. Treći izazov odnosi se na tehnički i metodološki problem samog PUP-a, koji djeluje u prostoru vjerojatnosti, i ocjene mogućih, ali ne i sigurnih, posljedica zakona i u tom smislu predstavlja procjenu rizika. Tome treba pridodati i problem ostvarenja mogućnosti stvaranja i prikupljanje kvalitetnih podataka na kojima će se temeljiti ocjene (o gospodarskim i socijalnim pokazateljima, o financijama, itd.), čemu još uvijek rascjepkan i informacijski slabo utemeljen hrvatski upravni sustav ne pogoduje. Jedan od izazova primjene PUP-a odnosi se i na odgovarajuću informacijsku strategiju i njezinu provedbu koja treba osigurati koherentno i sistematično informiranje javnosti kako bi se povećao stupanj uključenosti, ali i problem edukacije te javnosti za sudjelovanje u postupcima PUP-a, kao i edukacije službenika, što predstavlja trajan proces i zahtjeva uspostavu oblika cjeloživotnog učenja odnosno usavršavanja. Samo odgovarajuća informacijska i edukacijska strategija svih dionika koja osigurava upoznavanje s ulogom, svrhom i postupcima primjene novog instrumenta može utjecati na adresiranje problema mogućeg otpora institucija, ali i zainteresirane javnosti, da se uključe u sustav i prihvate PUP. K tome, komparativna praksa pokazala je prednost stvaranja nadzornih mehanizama za funkcioniranje sustava PUP-a izvan Vlade, bliže parlamentu ili predsjedniku te uspostavu određenog mehanizma sankcija, što bi omogućilo da se PUP ne zaobilazi uslijed pritiska brzog donošenja propisa.

Ono što je važno imati na umu jest da se radi se o prenošenju institucionalnog mehanizma koji je i u europskim kontinentalnim zemljama nešto novo. RIA (PUP) je izrasla u kontekstu američkog predsjedničkog pripremanja propisa, dakle snažne političke odgovornosti izvršne vlasti, na principima delegacije regulatornim agencijama, uz dominantni kriterij efikasnost i tehničke logike, a manje na fiksaciji na proces kao izvor legitimiteta odluka. Pri tome je uloga RIA bila osigurati koherentnost i otvorenost u pripremanju propisa povezivanjem sektorskih agencija i interesnih grupa. U hrvatskoj legalističkoj, partikularističkoj i legalističko-receptivnoj tradiciji ovaj instrument uvodi promjene u samom pristupu regulaciji te nužno traži istovremenu prilagodbu na postojeće institucionalne

mehanizme. Pri tome treba imati na umu ograničenja samog instrumenta jer on ne implicira automatski najbolju regulatornu opciju. Stoga, da bi se u potpunosti profitiralo od PUP potrebno je s jedne strane poznavati dobro njegove prednosti i nedostatke, te istovremeno mijenjati kontekst, posebno upravnu, pravnu i političku kulturu, uz stalnu svijest o njihovoj otpornosti. Kultura oblikovanja javnih politika koja počiva na participaciji, otvorenosti, transparentnosti i suodgovornosti te orijentacija na učinak susreće se tako sa jakom legalističkom tradicijom utemeljenoj na proceduri uz istovremene defekte u vladavini prava. K tome, od izuzetne je važnosti i povjerenje u institucije i njihov ugled u upravi i političkom sustavu, posebno centralnog tijela za PUP, ali i čitave javne uprave u odnosu na privatni i civilni sektor.

K tome, Hrvatsku očekuje i jačanje tzv. pametne regulacije (*smart regulation*) koja uključuje jačanje upravnog nadzora, sustav inspekcija, usklađivanje posebnih postupaka sa Zakonom o općem upravnom postupku, jačanje upravnog sudstva i drugih nadzornih mehanizama, kao što su ombudsman i sl., ali i jačanje svijesti o ulozi mekih pravnih instrumenata u regulaciji ponašanja i postupanja.⁵⁴ Većina ovih područja već je dotaknuta u okviru upravne reforme (v. Koprić, 2011) i reforme pratećih institucija i postupaka,⁵⁵ ali ostaje osigurati adekvatnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku, posebice kroz edukaciju za njegovu primjenu, ukinuti odnosno uskladiti brojne posebne postupke regulirane posebnim zakonima⁵⁶ te uspostaviti odgovarajuće zakonske i institucionalne preduvjete za funkcioniranje inspeksijskih poslova,⁵⁷ a posebice upravne inspekcije. U tom smislu i revizija i reorganizacija inspeksijskih poslova treba biti dio reorganizacije javne uprave, u smjeru stvaranja odgovarajućeg pravnog okvira

⁵⁴ Upravna reforma i djelovanje javne uprave sve se više promatra u kontekstu upotrebe takozvanih mekih pravnih mehanizama, tzv. *soft law* koji bi trebali nadomjestiti klasičnu metodu regulacije 'komandom i kontrolom', tzv. tvrdim pravom. Meko pravo uključuje instrumente koji dozvoljavaju određenu marginu slobode u implementaciji ciljeva koji se žele postići javnim politikama, kao što su smjernice, sporazumi, *benchmarks* i sl. Koncept je razvijen posebno u pravu EU jer sustav komande i kontrole ne može u punoj mjeri funkcionirati zbog postojećeg suvereniteta i podijeljenih ovlasti između EU i država članica (v. *Peters* 2011, 616).

⁵⁵ Npr. reforma sustava upravnog sudovanja kojim je uvedeno dvostupanjsko sudovanje te određena unaprjeđenja u samom sudskom postupku (Zakon o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12; Zakon o izmjenama Zakona o sudovima, NN 130/11), usvajanje novog Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 76/12) i Zakona o upravnoj inspekciji (NN 63/08).

⁵⁶ *Ljubanović* (2010) ističe da je od 2006. kada je utvrđeno 65 posebnih postupaka njihov broj porastao na preko 100, usprkos novom Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. (NN 47/09; u primjeni od 1. siječnja 2010.) i njegovom ograničenju iz čl. 3., st.1. prema kojem se ZUP primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima, a samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

⁵⁷ Prema neslužbenom dokumentu Ministarstva uprave trenutno djeluje 36 inspekcija prema posebnim propisima.

(potencijalno donošenjem posebnog Zakona o inspekcijskim poslovima), uklanjanja postojećih nepravilnosti (npr. da o žalbi na rješenje inspektora odlučuje isto tijelo), jačanja kapaciteta za provedbu upravnog nadzora i inspekcije, ali i mogućoj reorganizaciji inspekcijskih poslova na način da se obavljaju u matičnim ministarstvima odnosno tijelima.

Posebno područje bolje regulacije predstavlja osiguravanje odgovarajuće transpozicije europskog prava (direktiva) u domaći pravni sustav, za što postoji već dobro iskustvo drugih zemalja, ali i standardi koje je Europska komisija utvrdila radi osiguranja transpozicije potaknuta lošom evaluacijom primjene Lisabonske strategije i potrebom da se novim članicama EU pruži pomoć u jačanju kapaciteta.⁵⁸ Ulaskom u EU Hrvatska je postala dužna izvještavati o pravodobnoj transpoziciji direktiva i primjeni europskog prava i u suprotnom joj prijeti sudski postupak pred Europskim sudom radi nepoštivanja obveza iz Ugovora, a s kojim idu i političke i financijske reperkusije.

Na kraju, otvara se i pitanje odnosa instrumenata bolje regulacije i javnog prava, posebice ustavnog prava i sudske kontrole ustavnosti i zakonitosti. Kako ističu *Meuwese & Popelier* (2011) iako su instrumenti dobre regulacije razvijeni izvan pravnog diskursa, a ponekad postavljaju i ozbiljna pitanja u odnosu na temeljna pravna načela (npr. upravna simplifikacija u korist privatnog sektora može imati značajne implikacije za javno dobro), oni mogu stvarati određene pravne učinke, te tako npr. primjer, promicati načela supsidijarnosti, legitimnih očekivanja, transparentnosti i sl., ali i utjecati na ustavom određenu ravnotežu snaga (*ibid.*). Također, otvara se pitanje podvrgavanja tih instrumenta sudskoj kontroli, posebno kontroli ustavnosti i zakonitosti od ustavnih sudova, i to kako u smislu provođenja RIA prije donošenja propisa, odnosno uzimanja u obzir ishoda javnih savjetovanja i analiza učinaka pri ocjeni ustavnosti zakona.

U tom smislu, proces kreiranja i implementacije politike bolje i pametne regulacije tek je započeo i otvorio je mnoga pitanja. Osim preuzimanja dobrih europskih i komparativnih rješenja i dobre prakse, u tom procesu dragocjenim će se pokazati učenje iz iskustva, kako vlastitog, tako i iskustva drugih zemalja.

⁵⁸ European Commission (2004) Recommendation on the transposition into national law of directives affecting the internal market, OJ L 98/47 (2005/309/EC).

LITERATURA

1. Baldwin, R. (2010) *Better Regulation: The Search and the Struggle*. U: Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M., eds., *The Oxford Handbook of Regulation*, New York, USA: Oxford University Press.
2. Banić, S. (2009) Kapaciteti regulacijskog menadžmenta u tranzicijskim zemljama. *Hrvatska javna uprava*, 9(3): 617-626.
3. Banić, S. (2009a) Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave. *Hrvatska javna uprava* 9(4): 949-964.
4. Fisher, E. (2010) 'Risk Regulatory Concepts and the Law, U: OECD (ed.), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OECD.
5. Jordana, J., & Levi-Faur, D., eds. (2004) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar
6. Koprić, I. (2011) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 2(1): 1-40.
7. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
8. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2011) Good Administration as A Ticket to European Administrative Space. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 61(5): 1515-1560.
9. Ljubanović, B. (2010) Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci. *Hrvatska javna uprava* 10(2): 319-329.
10. Majone G. (1994) The Emergence of The Regulatory State in Europe. *West European Politics* 17: 77-101.
11. Meuwese, A. & Popelier, P. (2011) Legal implications of Better Regulation: A Special Issue. *European Public Law* 17(3): 455-466.
12. Musa, A. (2011) Regulacija rizika kao factor upravljanja krizama: neki upravni i pravni aspekti. U: Trut, D., ur., *Zbornik radova s druge konferencije Hrvatske platforme za smanjenje rizika od katastrofa*. Zagreb: Državna uprava za zaštitu i spašavanje.
13. OECD (2011) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, July 2011.
14. OECD (1997) *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy making*. Paris: OECD.
15. OECD (1997a) *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD.
16. OECD Sigma (2007) Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, Sigma Papers, No. 42, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en> (20.10.2014.)
17. OECD Sigma (1997) Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations, Sigma Papers, No. 13, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5bc1s6-en> (20.10.2014.)
18. OECD Sigma (1997a) Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers, No. 15, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g-2z10bw-en> (20.10.2014.)
19. OECD Sigma (1997b) Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers, No. 18, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en> (20.10.2014.)
20. Petak, Z. & Petek, A. (2009) Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy. *Politička misao* 46(5): 54-74.
21. Peters, G.B. (2011) After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11(3): 605-625.

22. Radaelli, C. M. (2009) Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher. *Evaluation* 15(1): 31-48
23. Scharpf, F. W. (1997) *Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe*. MPIfG Working Paper 97/8
24. Thatcher, M. (2002) Analysing Regulatory Reform in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6): 859-872.

Propisi i službeni dokumenti Europske unije

1. The Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2010/C 83/02 EN, 30.3.2010
2. European Commission (2004) Recommendation on the transposition into national law of directives affecting the internal market, OJ L 98/47 (2005/309/EC)
3. European Commission (2002) Communication on Impact Assessment, COM(2002)276 final
4. European Commission (2002) Communication from the Commission – Towards reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM/2002/0704 final
5. European Commission (2006) A Strategic Review of Better Regulation in European Union
6. COM(2006)689; http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm (9.11.2014.)
7. European Commission (2008) Second Strategic Review of Better Regulation in European Union, COM(2008)32; http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm (9.11.2014.)
8. European Commission (2009) Third Strategic Review of Better Regulation in European Union, COM (2009)15; http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm (9.11.2014.)
9. European Commission (2010) Communication on Smart Regulation in the European Union COM(2010) 543
10. European Commission (2010) Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020
11. European Commission (2012) EU Regulatory Fitness COM(2012)746 final, 12.12.2012.
12. European Commission, European Parliament, Council (1996) Interinstitutional agreement on an accelerated working method for official codification of legislative texts, OJ C 102, 4.4.1996
13. European Commission, European Parliament, Council (1999) Interinstitutional agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation, OJ C 73, 17.3.1999
14. European Commission, European Parliament, Council (2002) Interinstitutional agreement on a more structured use of the recasting technique for legal acts, OJ C 77, 28.3.2002
15. European Commission, European Parliament, Council (2003) Interinstitutional agreement on better law-making, OJ C 321, 31.12.2003
16. European Commission (2012) Staff Working Document 'Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU' – SWD (2012) 423 (12 December 2012)
17. European Commission (2012) Staff Working Document 'Review of the Commission Consultation Policy' – SWD (2012) 422 (12 December 2012)
18. European Commission, Mandelkern Group on Better Regulation (2001) Report on Better Regulation, Final Report. 13 November 2001 http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf (9.11.2014.)

Propisi i službeni dokumenti Republike Hrvatske

1. Zakon o izmjenama Zakona o sudovima, NN 130/11
2. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
3. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13
4. Zakon o procjeni učinaka propisa, NN 90/11
5. Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 76/12
6. Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11
7. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07
8. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12
9. Zakon o upravnoj inspekciji, NN 63/08
10. Poslovnik Hrvatskoga sabora, NN 71/00, 129/00, 117/01, 6/02-pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08, 81/12, 113/12
11. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske NN 150/11, 121/12
12. Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, NN 22/05
13. Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, NN 68/07
14. Uredba o osnivanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, NN 68/07, 44/08
15. Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa, NN 66/12
16. Uredba o ukidanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, NN 96/09
17. Uredba o Uredu za zakonodavstvo, NN 17/12
18. Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka, NN 73/08
19. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09
20. Vlada Republike Hrvatske, Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2015. godinu <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//141219%20VRH%20ZakGP2015.pdf>
21. Vlada Republike Hrvatske, Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2014. godinu https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//1312%20Plan_normativnih_aktivnosti%202014%20za%20web.pdf (15.04.2014.)
22. Vlada Republike Hrvatske, Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2013. godinu, NN 145/12
23. Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine i Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine, NN 146/12
24. Smjernice za primjenu Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Ured za udruge, <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=188> (14.11.2014.)
25. Smjernice za Ured za zakonodavstvo, Smjernice za državne službenike i Smjernice za donike, Ured za udruge, http://www.vlada.hr/hr/uredi/ured_zakodavstvo/dokumenti (14.11.2014.)
26. Ured za udruge Vlade RH, Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini
27. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade//216%20-%208.pdf>
28. Ured za udruge Vlade RH, Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013. godini
29. <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/savjetovanja%202013-hr-publikacija-web.pdf> (15.4.2015.)
30. <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Kodeksa%20u%202012%20-%20final.pdf> (14.11.2014.)
31. Ured za udruge Vlade RH, Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2011. godini, <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Kodeksa.pdf> (14.11.2014.)

32. Ured za udruge Vlade RH, Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2010. godini, http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/izvjesce-primjena_Kodeksa_savjetovanja-2010.pdf (14.11.2014.)

Mrežni izvori

1. <http://www.doingbusiness.org/> (20.10.2014.)
2. OECD Indicators of regulatory management systems, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/indicatorsofregulatorymanagementsystems.htm> (20.10.2014.)
3. The European Union, Better regulation policy, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_fr.htm (21.10.2014.)
4. The World Bank, List of variables, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf> (21.10.2014.)
5. Vlada RH, Projekt Hitrorez http://www.vlada.hr/preuzimanja/publikacije/rezultati_projekta_hitrorez (25.09.2014.)
6. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske <https://zakonodavstvo.gov.hr/> (22.11.2014.)
7. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske <http://www.uzuvrh.hr/defaulthrv.aspx> (22.11.2014.)

ADJUSTMENTS OF THE PROCESS OF LAW-MAKING
TO THE EUROPEAN INTEGRATION: NOVELTIES AND CHALLENGES

The process of law-making has been regulated in the recent period by different instruments based on the principles of participation, openness, transparency and effectiveness. Those instruments are parts of the concepts of better regulation and good governance that have been introduced through the regulatory reform which has been globally promoted by the OECD and other international organisations, as well as the European Union. The impact of Europeanization on the law-making process is visible through better regulation policy as well as the harmonisation of the legal framework and practice of regulation in the European countries. In addition to the overview of the improved regulation policy in the EU and Croatia, the paper pays special attention to the regulatory impact assessment, as a new instrument in the Croatian legal, administrative and political system which poses new challenges to the organisation and functioning of the Croatian public administration, as well as to the political system and the society.

Key words: *regulatory reform, regulatory impact assessment, administrative simplification, public consultation, Europeanization of public administration, regulatory management*