

Na temelju članka 8. stavka 6. Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11) i članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 150/11 i 119/14), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj\_\_\_\_\_2016. godine donijela

## **ZAKLJUČAK**

1. Prihvaća se Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (u daljnjem tekstu: Izvješće) za potrebe praćenja ostvarivanja ciljeva iz Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine te uvida u provedbu i učinkovitost sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj, u tekstu koji je Vladi Republike Hrvatske predložio Ured za zakonodavstvo, aktom klase: 002-01/16-04/03, urbroja: 50501-6/3-16-36, od 11. srpnja 2016. godine.
2. Izvješće se nalazi u privitku ovoga Zaključka i njegov je sastavni dio.
3. Zadužuje se Ured za zakonodavstvo da o ovaj Zaključak i Izvješće objavi na internet stranici Ureda za zakonodavstvo.

KLASA:  
URBROJ:  
Zagreb,

**PREDSJEDNIK**

Tihomir Orešković

## OBRAZLOŽENJE

Ured za zakonodavstvo, temeljem članka 8. stavka 6. Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/11) podnosi Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (u daljnjem tekstu: Izvješće) koje je pripremljeno sukladno isteku provedbe Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine („Narodne novine“, broj 146/12) (u daljnjem tekstu: Strategija).

Ured za zakonodavstvo podnosi Izvješće Vladi Republike Hrvatske kao središnje koordinativno tijelo za procjenu učinaka propisa u Republici Hrvatskoj.

Ključni dokumenti u sustavu procjene učinaka propisa su Strategija procjene učinaka propisa koja se donosi za trogodišnje razdoblje i Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za proteklo trogodišnje razdoblje. Izvješće sadržava sve bitne odrednice i trendove procjene učinaka propisa u ovom trogodišnje razdoblju.

Izvješće se donosi za potrebe praćenja ostvarivanja ciljeva iz Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine i uvida u provedbu i učinkovitost sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj. Ured za zakonodavstvo koordinira izradu i stručni je nositelj izrade Izvješća koje, za razdoblje od tri godine, podnos Vladi Republike Hrvatske.

Izvješće obuhvaća ostvarenje prioritetnih ciljeva navedenih u Strategiji:

- osigurati provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu s propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa;
- osigurati pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa;
- razvijati dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa;
- osigurati aktivnu provedbu akcijskog plana kako bi se osiguralo strateško usmjerenje uz korektivne mjere po potrebi.

Svi utvrđeni prioritetni ciljevi ostvareni su u trogodišnjem razdoblju, stoga se uspješno ocjenjuje provedba Strategije u navedenom razdoblju.

U pripremi završnog teksta Izvješća korišteni su podaci Ureda za zakonodavstvo, kao i prikupljeni podaci od drugih tijela državne uprave, poput Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske vezano za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o prijedlozima zakona i drugih akata procjene učinaka propisa te Državne škole za javnu upravu, vezano za provedbu programa iz područja procjene učinaka propisa i izrade propisa.

Točkom 1. ovoga Zaključka utvrđuje se prihvatanje sadržaja Izvješća.

Točkom 2. ovoga Zaključka utvrđuje se da je Izvješće sastavni dio ovoga Zaključka.

Točkom 3. zadužuje se Ured za zakonodavstvo da ovaj Zaključak i Izvješće objavi na internet stranici Ureda za zakonodavstvo.



**Vlada Republike Hrvatske  
Ured za zakonodavstvo**

**Izvješće o provedbi  
procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine**

Zagreb, srpanj 2016.

## SADRŽAJ

|  |    |
|--|----|
| 1. Uvod i svrha dokumenta .....  | 4  |
| 2. Analiza ostvarenja vizije, misije i prioritetnih ciljeva .....  | 5  |
| 2.1. Ostvarenje vizije .....   | 5  |
| 2.2. Ostvarenje misije .....   | 5  |
| 2.3. Ostvarenje prioritetnih ciljeva.....  | 6  |
| 3. Izvršenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti u razdoblju od 2013. do 2015. ....   | 8  |
| 3.1. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva .....  | 9  |
| 3.2. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa .....  | 12 |
| 3.3. Popis iskaza o procjeni učinaka propisa u razdoblju 2013. – 2015. ....  | 14 |
| 4. Izvršenje Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u razdoblju od 2013. do 2015..... | 16 |
| 5. Analiza neplaniranih zakonodavnih aktivnosti u razdoblju 2013. – 2015. ....   | 17 |
| 6. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju od 2013. do 2015. godine .....   | 19 |
| 7. Analiza kvalitete i sadržaja dokumenata procjene učinaka propisa.....   | 22 |
| 8. Stručno osposobljavanje i usavršavanje u području procjene učinaka propisa .....  | 24 |
| 9. Provedba projekata u području procjene učinaka propisa i izradi propisa.....  | 26 |
| 10. Nedostaci sustava procjene učinaka propisa .....   | 28 |
| 11. Preporuke za jačanje sustava procjene učinaka propisa.....   | 29 |

KLASA: 002-01/16-04/03

URBROJ: 50501-6/3-16-01

Zagreb, 25. svibnja 2016.

## Popis kratica

| Kratika            | Naziv  |
|--------------------|--|
| <i>Ad hoc</i>      | Neplanirana zakonodavna aktivnost  |
| DGU                | Državna geodetska uprava   |
| DHMZ               | Državni hidrometeorološki zavod  |
| DUHIRH             | Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske  |
| DUOSZ              | Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje   |
| DUSJN              | Državni ured za središnju javnu nabavu   |
| DUZS               | Državna uprava za zaštitu i spašavanje   |
| DZIV               | Državni zavod za intelektualno vlasništvo  |
| DZM                | Državni zavod za mjeriteljstvo   |
| DZRNS              | Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost                                      |
| DZS                | Državni zavod za statistiku  |
| EU                 | Europska unija   |
| EU plan            | Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije |
| GPNA               | Godišnji plan normativnih aktivnosti   |
| MFIN               | Ministarstvo financija   |
| MGPU               | Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja                                      |
| MINB               | Ministarstvo branitelja  |
| MINGO              | Ministarstvo gospodarstva  |
| MINK               | Ministarstvo kulture   |
| MINPO              | Ministarstvo poduzetništva i obrta   |
| MINT               | Ministarstvo turizma   |
| MINU               | Ministarstvo uprave  |
| MIZ                | Ministarstvo zdravlja  |
| MORH               | Ministarstvo obrane  |
| MPOLJ              | Ministarstvo poljoprivrede   |
| MPPI               | Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture                                       |
| MPRAV              | Ministarstvo pravosuđa   |
| MRMS               | Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava   |
| MRRFEU             | Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije                             |
| MSPM               | Ministarstvo socijalne politike i mladih   |
| MUP                | Ministarstvo unutarnjih poslova  |
| MVEP               | Ministarstvo vanjskih i europskih poslova  |
| MZOP               | Ministarstvo zaštite okoliša i prirode   |
| MZOS               | Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta  |
| PUP                | Procjena učinaka propisa   |
| Redovito planirani | Propis planiran u Godišnjem planu normativnih aktivnosti                               |
| UVNS               | Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost  |

## Popis ilustracija

| Popis       | Naziv   | Stranica |
|-------------|---|----------|
| Tablica 1.  | Vizija, misija i prioritetni ciljevi  | 5        |
| Tablica 2.  | Izvršenje Godišnjeg plana za razdoblje 2013. - 2015.  | 8        |
| Tablica 3.  | Broj planiranih i broj izvršenih planiranih zakonodavnih aktivnosti prema stručnom nositelju u području hrvatskog zakonodavstva | 10       |
| Tablica 4.  | Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva prema stručnom nositelju                             | 11       |
| Tablica 5.  | Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa  | 12       |
| Tablica 6.  | Broj utvrđenih prijedloga zakona izrađenih u PUP postupku prema stručnim nositeljima  | 13       |
| Tablica 7.  | Izvršenje EU plana u trogodišnjem razdoblju   | 16       |
| Tablica 8.  | Broj <i>ad hoc</i> zakonskih prijedloga u razdoblju 2013. - 2015. prema stručnom nositelju                                      | 18       |
| Tablica 9.  | Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. – 2015.  | 19       |
| Tablica 10. | Ukupna izvršena zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. - 2015. prema stručnom nositelju  | 20       |
| Tablica 11. | Analiza kvalitete sadržaja iskaza o procjeni učinaka propisa  | 23       |
| Tablica 12. | Pregled provedenih programa u području procjene učinaka propisa   | 24       |
| Graf 1.     | Trend izvršenja Godišnjeg plana za razdoblje 2013. - 2015.  | 9        |
| Graf 2.     | Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva prema stručnom nositelju                             | 11       |
| Graf 3.     | Odnos planiranih i ad hoc zakonskih prijedloga u razdoblju 2013. - 2015.  | 19       |
| Graf 4.     | Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. i 2014. prema stručnom nositelju   | 21       |
| Graf 5.     | Broj polaznika programa prema stručnom nositelju  | 25       |
| Popis 1.    | Popis svih iskaza o procjeni učinaka propisa u razdoblju 2013. - 2015.  | 14       |

## 1. Uvod i svrha dokumenta

Suvremena državna uprava podupire razvoj društva i tržišnog gospodarstva stvaranjem kvalitetnog zakonodavstva koje je fleksibilno i odgovara potrebama društva i gospodarstva. Procjena učinaka propisa ključan je alat za izradu kvalitetnih, održivih i korisnicima usmjerenih javnih politika i zakonodavstva.

Procjenom učinaka propisa izvršna vlast podiže kvalitetu zakonodavstva kroz otvoreno, transparentno i aktivno traženje načina rješavanja problema i ostvarivanja utvrđenih ciljeva bez dodatnih administrativnih prepreka građanima, gospodarskim subjektima i organizacijama civilnog društva. Procjena učinaka propisa također je alat za donošenje odluka, kojim se analiziraju očekivani učinci predloženih načina rješavanja problema uz aktivnu komunikaciju analize učinaka sa zainteresiranim akterima i dionicima.

Za provedbu procjene učinaka propisa bitna su dva čimbenika: metodologija i institucionalni okvir. Metodologija procjene učinaka propisa određuje postupak, obuhvat zakonodavstva i analize očekivanih učinaka. Institucionalni okvir određuje institucionalno nadležno tijelo za sustav procjene učinaka propisa, o čemu države samostalno odlučuju.

Vlada Republike Hrvatske uspostavila je sustav procjene učinaka propisa kroz normativni okvir koji čini: Zakon o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/11: dalje u tekstu Zakon), Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa („Narodne novine“, broj 66/12: dalje u tekstu Uredba) te Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine („Narodne novine“, broj 146/12: dalje u tekstu Strategija).

Ovo Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (dalje u tekstu Izvješće) utemeljeno je na članku 8. stavku 6. Zakona kojim je određeno da Ured za zakonodavstvo podnosi Vladi Republike Hrvatske Izvješće o ostvarivanju ciljeva iz Strategije, uvida u provedbu i učinkovitost sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj.

Ovo Izvješće ima za cilj analizirati ostvarenje postavljene vizije, misije i postavljenih prioritarnih ciljeva, dati analitički pregled provedbe sustava procjene učinaka propisa te dati preporuke za jačanje sustava u budućem trogodišnjem razdoblju.

### **METODOLOŠKO OBJAŠNJENJE**

Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine izrađeno je na temelju dostupnih podataka u internoj bazi Ureda za zakonodavstvo i internet stranice Vlade Republike Hrvatske ([vlada.gov.hr](http://vlada.gov.hr)).

Za potrebe izrade ovoga Izvješća, pretraženi su dnevni redovi sjednica Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca za 2013., 2014. i 2015. godinu, s ciljem utvrđivanja broja nacrta prijedloga zakona u redovitom postupku i u hitnom postupku.

Nisu uzeti u obzir konačni nacrti prijedloga zakona koji su bili u proceduri drugog čitanja, budući da se primjena Zakona o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/11) ne odnosi na drugo čitanje.



## 2. Analiza ostvarenja vizije, misije i prioritetnih ciljeva

U Strategiji za razdoblje od 2013. do 2015. godine, vizija, misija i četiri temeljna cilja za razvoj sustava procjene učinaka propisa postavljeni su kao što je prikazano u tablici 1.

**Tablica 1. Vizija, misija i prioritetni ciljevi**

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>Vizija</b>              | Kroz sustav procjene učinaka propisa osigurati razvoj boljeg i kvalitetnijeg zakonodavstva tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve uz niske troškove i bez nepotrebnih prepreka.  |
| <b>Misija</b>              | Osigurati razvoj učinkovitog i samostalnog sustava procjene učinaka propisa kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela za sustav procjene učinaka propisa uz sudjelovanje ostalih tijela državne uprave te zainteresiranih dionika.  |
| <b>Prioritetni ciljevi</b> | <div><div>C1.</div>Osigurati provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu s propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa.</div> <div><div>C2.</div>Osigurati pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa.</div> <div><div>C3.</div>Razvijati dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provoditi stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa.</div> <div><div>C4.</div>Osigurati aktivnu provedbu akcijskog plana kako bi se osiguralo strateško usmjerenje uz korektivne mjere po potrebi.</div> |

### 2.1. Ostvarenje vizije

Utvrđena vizija predstavlja dugoročni razvoj sustava procjene učinaka propisa. Osiguranje razvoja boljeg i kvalitetnijeg zakonodavstva, pretpostavlja stabilan zakonodavni postupak u kojem je procjena učinaka propisa ključni korak prilikom analize očekivanih rezultata nacrta prijedloga zakona dok su još u fazi izrade.

Vizija pretpostavlja kontinuirano unapređenje sustava i kao takva predstavlja putokaz za sve postavljene mjere i aktivnosti za jačanje sustava procjene učinaka propisa.

U trogodišnjem razdoblju postavljeni su temelji za učinkovitiju analizu učinaka tako da se očekivani učinci razmatraju i raspravljaju u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću prije stupanja na snagu zakona.

### 2.2. Ostvarenje misije

Utvrđena misija pretpostavlja osiguranje funkcionalnog sustava procjene učinaka propisa kroz aktivnu ulogu svih odgovornih tijela koji sudjeluju u ovome sustavu. Ured za zakonodavstvo, kao središnje koordinativno tijelo za procjenu učinaka propisa, osigurao je funkcionalnost sustava kroz primjenu normativnog okvira procjene učinaka propisa.

Godišnje planiranje normativnih aktivnosti izvršeno je za svaku pojedinačnu godinu, a izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti praćeno je na godišnjoj razini kroz godišnja izvješća.

Procedura prethodne procjene učinaka propisa kao i izrada prijedloga zakona u postupku procjene učinaka propisa, uz provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ostvarena je u trogodišnjem razdoblju.

### **2.3. Ostvarenje prioritetnih ciljeva**

Strategija za razdoblje od 2013. do 2015. bila je usmjerena na četiri prioritetna cilja za ostvarenje odrednica vizije i misije. Prioritetni ciljevi u proteklom razdoblju predstavljeni su u tablici 1.

**Ostvarenje prioritetnog cilja 1.** izvršeno je na način da se osiguralo provođenje postupka procjene učinaka propisa u skladu s propisima kojima se uređuje procjena učinaka propisa i to:

1. redovitim godišnjim planiranjem zakonodavstva kroz pripremu i usvajanje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013., 2014. i 2015. godinu;
2. redovitim godišnjim izvještavanjem o izvršenju Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2013., 2014. i 2015. godinu;
3. prethodnom procjenom učinaka propisa obuhvaćeni su prijedlozi zakona koji su upućeni u proceduru kao neplanirane zakonodavne aktivnosti (*ad hoc*) i nisu bili sastavni dio Godišnjeg plana normativnih aktivnosti;
4. kroz provedbu postupaka procjene učinaka propisa;
5. kroz provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću;
6. kroz davanje prethodnog mišljenja Ureda za zakonodavstvo na dostavljene obrasce prethodne procjene i davanje suglasnosti Ureda za zakonodavstvo na dostavljane iskaze o procjeni učinaka propisa, kao i kroz sva ostala mišljenja Ureda za zakonodavstvo vezano za primjenu propisa iz područja procjene učinaka propisa.

**Ostvarenje prioritetnog cilja 2.** izvršeno je na način da je osigurano pravodobno informiranje i sudjelovanje dionika te zainteresirane javnosti u sustavu procjene učinaka propisa putem Internet stranica tijela državne uprave odnosno putem središnjeg portala Vlade Republike Hrvatske za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću - „e-Savjetovanja“ i to:

1. objavom informacije o prijedlozima planova propisa središnjih tijela državne uprave u trajanju od 15 dana;
2. provedbom savjetovanja na nacrt prijedloga iskaza u trajanju od 30 dana tijekom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
3. provedbom savjetovanja na prijedlog iskaza i nacrt prijedloga zakona u trajanju od 15 do 30 dana tijekom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
4. provedbom jednog ili više javnih izlaganja materije koja se propisom uređuje tijekom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
5. objavom obrasca prethodne procjene zajedno s tezama propisa za sve nacрте prijedloga zakona kada je riječ o neplaniranim zakonodavnim aktivnostima.

Tijekom 2013.<sup>1</sup> godine provedeno je 26 savjetovanja sukladno Zakonu i to kao sastavni dio postupka procjene učinaka propisa. Sva savjetovanja su trajala 30 i više dana, a osim internetskih savjetovanja održavale su se i javne rasprave, savjetodavni sastanci te okrugli stolovi. Ukupno je bilo 100 podnositelja komentara, a prikupljeno je 393 komentara.

Tijekom 2014.<sup>2</sup> godine provedeno je 40 savjetovanja sukladno Zakonu, a uglavnom su savjetovanja trajala 30 i više dana. Ukupno je bilo 310 podnositelja komentara, a ukupno je prikupljeno 1068 komentara.

Tijekom 2015.<sup>3</sup> godine provedeno je 25 savjetovanja sukladno Zakonu, a savjetovanja su se provodila o tezama o sadržaju propisa i prethodnoj procjeni, nacrtima prijedloga iskaza te nacrtima prijedloga zakona i prijedlozima iskaza.

**Ostvarenje prioritetnog cilja 3.** izvršeno je na način da je Ured za zakonodavstvo razvijao dobru praksu provedbe procjene učinaka propisa i provodio je stručno osposobljavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa.

Dobra praksa provedbe procjene učinaka propisa razvijala se u trogodišnjem razdoblju, na način da je:

1. dobra praksa prikupljena i analizirana tijekom provedbe *twinning light* projekta IPA 2011 „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“;
2. dobra praksa ugrađena kao dio ažuriranih Smjernica za provedbu postupka procjene učinaka propisa u skladu s razvijenom praksom provedbe postupka procjene učinaka propisa;
3. provedeno stručno osposobljavanje **445** državnih službenika, predstavnika organizacija civilnog sektora i predstavnika poslovne zajednice kroz službene programe Državne škole za javnu upravu i provedbu edukacijskog ciklusa *twinning light* projekata.

**Ostvarenje prioritetnog cilja 4.** izvršeno je na način da se osigurala aktivna provedba akcijskog plana kroz dosljedni pristup provedbi postupaka procjene učinaka propisa, a osobito putem korektivnih mjera:

1. usvajanjem zaključaka Vlade Republike Hrvatske o donošenju Godišnjeg plana normativnih aktivnosti, uz zaduženje stručnim nositeljima izrade propisa da, ako se tijekom godine ukaže potreba za izradu zakona koji nije predviđen Godišnjim planom normativnih aktivnosti, provedu postupak prethodne procjene učinaka propisa i u svrhu informiranja javnosti objave obrazac prethodne procjene i teze te iste dostaviti Uredu za zakonodavstvo;

---

<sup>1</sup> Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2013. godini, Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, veljača 2014., Zagreb. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//143.%20-%206.pdf>

<sup>2</sup> Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini, Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, ožujak 2014., Zagreb. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade//216%20-%208.pdf>

<sup>3</sup> Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2015. godini, Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, travanj 2015., Zagreb. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/17%20sjednica%20Vlade//17%20-%2012.pdf>

Zbog prelaska na aplikaciju „e-Savjetovanja“ nije bilo moguće posebno iskazati broj podnositelja komentara i broj prikupljenih podataka u dijelu koji se odnosi na provedbu savjetovanja u postupcima procjene učinaka propisa.

2. imenovanjem više razine koordinatora procjene učinaka propisa kako bi se omogućila bolja koordinacija poslova procjene učinaka propisa u središnjim tijelima državne uprave.

### 3. Izvršenje Godišnjeg plana normativnih aktivnosti u razdoblju od 2013. do 2015.

Vlada Republike Hrvatske temeljem članka 9. Zakona donosi Godišnji plan normativnih aktivnosti (dalje u tekstu: Godišnji plan), na prijedlog Ureda za zakonodavstvo.

Godišnji plan sadrži:

1. Plan normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva;
2. Plan normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa.

U osnovi, Godišnji plan je dokument koji obuhvaća nacрте prijedloga zakona (prvo čitanje zakona i hitni postupak donošenja zakona) koji se upućuje Vladi Republike Hrvatske tijekom proračunske godine. Podaci koji čine Godišnji plan iskazuju se po aktivnostima planiranim u tromjesečnim razdobljima, a donosi se u zadnjem tromjesečju tekuće proračunske godine za sljedeću proračunsku godinu.

Vlada Republike Hrvatske donijela je Godišnji plan za 2013., 2014. i 2015. godinu koja su predmet ovoga Izvješća.

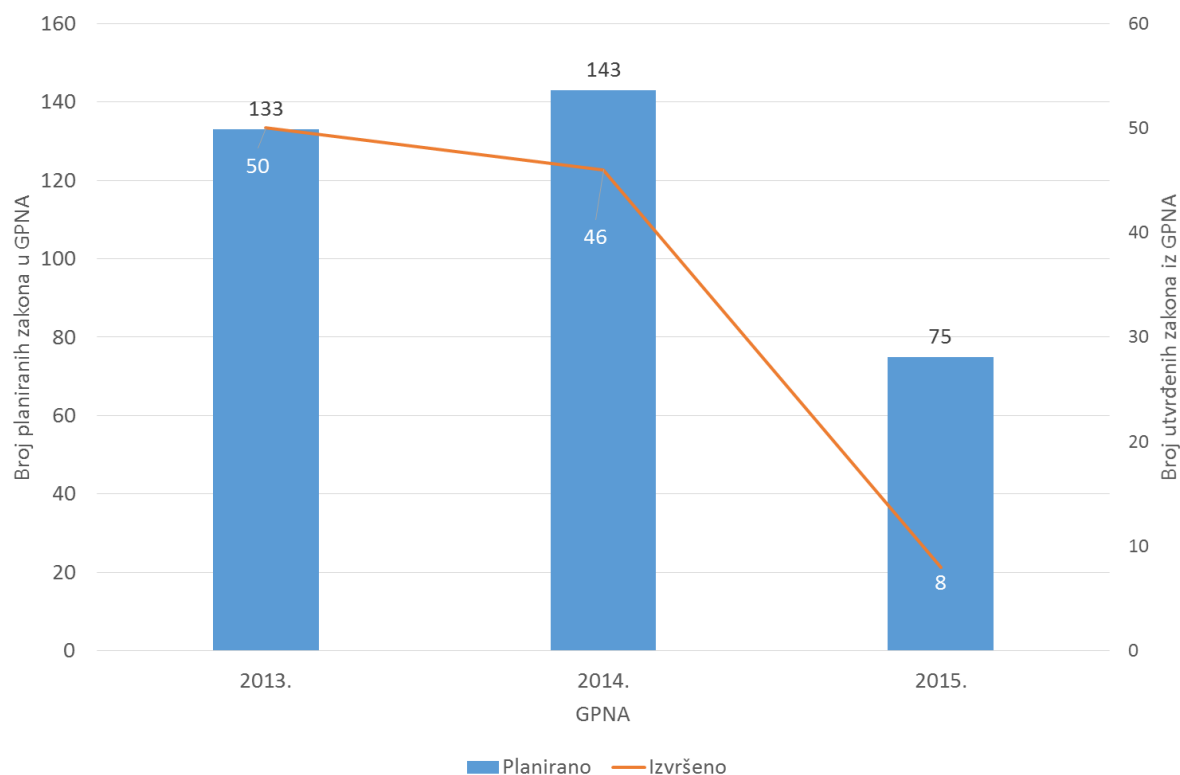
U tablici 2. prikazana je zakonodavna aktivnost izvršenja Godišnjeg plana za 2013., 2014. i 2015. godinu na godišnjoj razini. Tablica prikazuje podatke pojedinačno za svaki Godišnji plan, s naglaskom na planirani broj nacрта prijedloga zakona i na utvrđeni broj prijedloga zakona na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u proteklom razdoblju. Na temelju podataka o broju utvrđenih prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju vidljiv je konstantan pad izvršenja Godišnjeg plana od 37,6% u 2013., 32,2% u 2014. do 10,7% u 2015. godini. Prosjek izvršenja Godišnjeg plana u trogodišnjem razdoblju je 28,3%. Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, dalje u tekstu: EU plan, posebno je iskazan za trogodišnje razdoblje, dok je 2014. godine, bio u cijelosti sastavni dio Godišnjeg plana.

**Tablica 2. Izvršenje GPNA za razdoblje 2013. – 2015.**

| GPNA                                  | 2013.      |             | 2014.      |             | 2015.      |             |
|---------------------------------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                                       | Planirano  | Izvršeno    | Planirano  | Izvršeno    | Planirano  | Izvršeno    |
| <b>Redovito planirani</b>             | 72         | 28          | 68         | 20          | 41         | 5           |
| <b>PUP</b>                            | 48         | 10          | 33         | 4           | 17         | 1           |
| <b>EU PUP</b>                         | 13         | 12          | 12         | 5           | 17         | 2           |
| <b>EU plan (u okviru GPNA 2014)</b>   | 0          | 0           | 30         | 17          | 0          | 0           |
| <b>Ukupno GPNA</b>                    | <b>133</b> | <b>50</b>   | <b>143</b> | <b>46</b>   | <b>75</b>  | <b>8</b>    |
| <b>% izvršenja GPNA</b>               | <b>100</b> | <b>37,6</b> | <b>100</b> | <b>32,2</b> | <b>100</b> | <b>10,7</b> |
| <b>EU plan (izvan GPNA 2013/2015)</b> | 94         | 69          | 0          | 0           | 47         | 16          |
| <b>Ukupno planirano</b>               | <b>227</b> | <b>119</b>  | <b>143</b> | <b>46</b>   | <b>122</b> | <b>24</b>   |
| <b>% izvršenja ukupno planirano</b>   | <b>100</b> | <b>52,4</b> | <b>100</b> | <b>32,2</b> | <b>100</b> | <b>19,7</b> |

U odnosu na planirane zakonodavne aktivnosti samo u okviru Godišnjeg plana, trend izvršenja kontinuirano pada, što je pokazatelj promjene prioriteta zakonodavnih aktivnosti središnjih tijela državne uprave tijekom godine vidljivo na grafu 1.

**Graf 1. Trend izvršenja GPNA u razdoblju 2013. – 2015.**



### 3.1. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva

U dijelu Godišnjeg plana koji se odnosi na područje hrvatskoga zakonodavstva u trogodišnjem razdoblju ukupno je utvrđeno 70 nacrtu prijedloga zakona na sjednicama Vlade, što je 33,2% od ukupno 211 planiranih zakonodavnih aktivnosti.

Tako je u 2013. godini planirano ukupno 72 zakonodavne aktivnosti, a utvrđeno je 28 prijedloga zakona, što je 38,9% uspješnosti izvršenja.

U 2014. godini planirano je 98 zakonodavnih aktivnosti, a Vlada je utvrdila 37 prijedloga zakona, što je 37,8% uspješnosti ispunjenja Godišnjeg plana.

Postotak uspješnosti izvršenja u 2015. godini pada na 12,2%, odnosno od 41 planirane zakonodavne aktivnosti, utvrđeno je 5 prijedloga zakona na sjednicama Vlade tijekom te godine.

U tablici 3. se nalaze podaci prema stručnim nositeljima s brojem planiranih zakonodavnih aktivnosti i brojem utvrđenih prijedloga zakona u razdoblju od 2013. do 2015. godine, uz ukupni trogodišnji prosjek utvrđenih prijedloga zakona u odnosu na planirane zakonodavne aktivnosti.

## PRIJEDLOG

Tablica 3. Broj planiranih i broj izvršenih planiranih zakonodavnih aktivnosti prema stručnom nositelju u području hrvatskog zakonodavstva

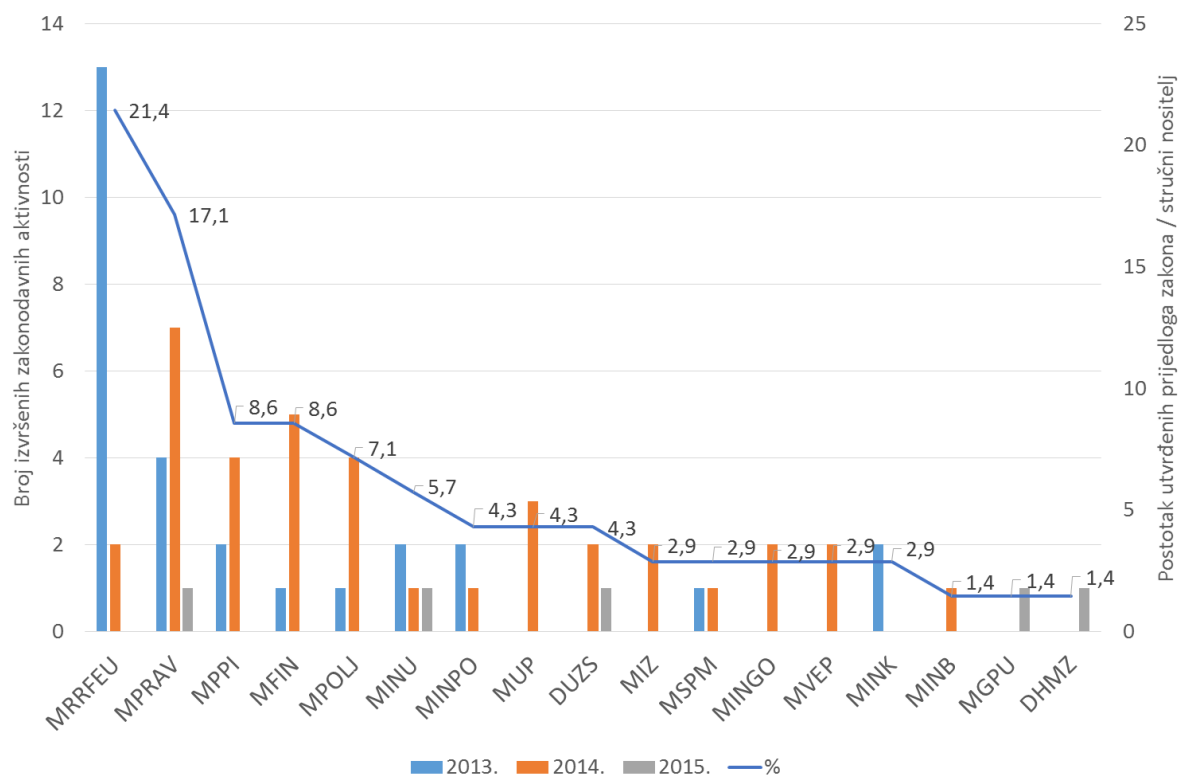
| Godine           | 2013.     |             | 2014.     |             | 2015.     |             | 2013. - 2015. |             |             |
|------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|---------------|-------------|-------------|
| Stručni nositelj | Planirano | Izvršeno    | Planirano | Izvršeno    | Planirano | Izvršeno    | Planirano     | Izvršeno    | %           |
| MRRFEU           | 16        | 13          | 4         | 2           | 1         | 0           | 21            | 15          | 71,4        |
| MPRAV            | 13        | 4           | 16        | 7           | 11        | 1           | 40            | 12          | 30          |
| MPPI             | 6         | 2           | 9         | 4           | 1         | 0           | 16            | 6           | 37,5        |
| MFIN             | 1         | 1           | 7         | 4           | 3         | 0           | 11            | 5           | 45,5        |
| MPOLJ            | 2         | 1           | 9         | 5           | 2         | 0           | 13            | 6           | 46,2        |
| MINU             | 9         | 2           | 4         | 1           | 4         | 1           | 17            | 4           | 23,5        |
| MINPO            | 2         | 2           | 3         | 1           | 1         | 0           | 6             | 3           | 50,0        |
| MUP              | 0         | 0           | 8         | 3           | 0         | 0           | 8             | 3           | 37,5        |
| DUZS             | 3         | 0           | 3         | 2           | 1         | 1           | 7             | 3           | 42,9        |
| MIZ              | 0         | 0           | 5         | 2           | 0         | 0           | 5             | 2           | 40          |
| MSPM             | 5         | 1           | 3         | 1           | 1         | 0           | 9             | 2           | 22,2        |
| MINGO            | 0         | 0           | 4         | 2           | 0         | 0           | 4             | 2           | 50          |
| MVEP             | 0         | 0           | 4         | 2           | 2         | 0           | 6             | 2           | 33,3        |
| MINK             | 8         | 2           | 5         | 0           | 3         | 0           | 15            | 2           | 12,5        |
| MINB             | 0         | 0           | 3         | 1           | 5         | 0           | 8             | 1           | 12,5        |
| MGPU             | 1         | 0           | 1         | 0           | 2         | 1           | 5             | 1           | 20          |
| DHMZ             | 0         | 0           | 0         | 0           | 1         | 1           | 1             | 1           | 100         |
| MINT             | 1         | 0           | 4         | 0           | 0         | 0           | 5             | 0           | 0           |
| MZOS             | 2         | 0           | 3         | 0           | 1         | 0           | 7             | 0           | 0           |
| DUOSZ            | 0         | 0           | 0         | 0           | 1         | 0           | 1             | 0           | 0           |
| DUHIRH           | 1         | 0           | 1         | 0           | 1         | 0           | 3             | 0           | 0           |
| DGU              | 1         | 0           | 1         | 0           | 0         | 0           | 1             | 0           | 0           |
| DZM              | 1         | 0           | 0         | 0           | 0         | 0           | 1             | 0           | 0           |
| DZS              | 0         | 0           | 1         | 0           | 0         | 0           | 1             | 0           | 0           |
| <b>Ukupno</b>    | <b>72</b> | <b>28</b>   | <b>98</b> | <b>37</b>   | <b>41</b> | <b>5</b>    | <b>211</b>    | <b>70</b>   | <b>33,2</b> |
| <b>%</b>         |           | <b>38,9</b> |           | <b>37,8</b> |           | <b>12,2</b> |               | <b>32,7</b> |             |

**Tablica 4. i graf 2. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva prema stručnom nositelju**

| Stručni nositelj | 2013.     | 2014.     | 2015.    | Ukupno    | %          |
|------------------|-----------|-----------|----------|-----------|------------|
| MRRFEU           | 13        | 2         | 0        | 15        | 21,4       |
| MPRAV            | 4         | 7         | 1        | 12        | 17,1       |
| MPPI             | 2         | 4         | 0        | 6         | 8,6        |
| MFIN             | 1         | 5         | 0        | 6         | 7,6        |
| MPOLJ            | 1         | 4         | 0        | 5         | 7,1        |
| MINU             | 2         | 1         | 1        | 4         | 5,7        |
| MINPO            | 2         | 1         | 0        | 3         | 4,3        |
| MUP              | 0         | 3         | 0        | 3         | 4,3        |
| DUZS             | 0         | 2         | 1        | 3         | 4,3        |
| MIZ              | 0         | 2         | 0        | 2         | 2,9        |
| MSPM             | 1         | 1         | 0        | 2         | 2,9        |
| MINGO            | 0         | 2         | 0        | 2         | 2,9        |
| MVEP             | 0         | 2         | 0        | 2         | 2,9        |
| MINK             | 2         | 0         | 0        | 2         | 2,9        |
| MINB             | 0         | 1         | 0        | 1         | 1,4        |
| MGPU             | 0         | 0         | 1        | 1         | 1,4        |
| DHMZ             | 0         | 0         | 1        | 1         | 1,4        |
| <b>Ukupno</b>    | <b>28</b> | <b>37</b> | <b>5</b> | <b>70</b> | <b>100</b> |

Na temelju podataka iz pripadajuće tablice 4., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ministarstvo pravosuđa su, u trogodišnjem razdoblju, uputili ukupno najveći broj planiranih zakonodavnih aktivnosti u proceduru Vlade Republike Hrvatske.

Ta dva ministarstva ukupno su uputila 38,5% ukupno utvrđenih prijedloga zakona na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 2013. do 2015. godine, dok je 2014. godine bilo ukupno najviše utvrđenih prijedloga zakona iz kvote planiranih zakonodavnih aktivnosti.



### 3.2. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa

U dijelu Godišnjeg plana koji se odnosi na normativne aktivnosti vezane za postupak procjene učinaka propisa, u trogodišnjem razdoblju ukupno je utvrđeno 34 prijedloga zakona na sjednicama Vlade, što je 24,3% od ukupno planiranih 140 planiranih postupaka PUP. Tako je u 2013. godini planirano ukupno 61 postupak, a utvrđeno je 22 prijedloga zakona izrađenih u tom postupku, što je 36,0% uspješnosti izvršenja ovog dijela Godišnjeg plana za 2013. godinu. U 2014. godini planirano je 45 postupaka, a Vlada je utvrdila 9 prijedloga zakona, što je 20% uspješnosti izvršenja. Postotak uspješnosti izvršenja ovog dijela Godišnjeg plana u 2015. godini pada na 8,8%, odnosno od 34 planirana postupka utvrđeno je 3 prijedloga zakona na sjednicama Vlade tijekom te godine. U tablici 5. i tablici 6. nalaze se podaci prema stručnim nositeljima s brojem planiranih PUP postupaka i brojem utvrđenih prijedloga zakona u istome razdoblju.

**Tablica 5. Izvršenje Plana normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa**

| Stručni nositelj | 2013.     | 2014.    | 2015.    | Ukupno    | %          |
|------------------|-----------|----------|----------|-----------|------------|
| MFIN             | 9         | 2        | 0        | 11        | 32,3       |
| MZOP             | 2         | 1        | 3        | 6         | 17,6       |
| MPPI             | 2         | 0        | 0        | 2         | 5,8        |
| MZOS             | 0         | 2        | 0        | 2         | 5,8        |
| MSPM             | 2         | 0        | 0        | 2         | 5,8        |
| MRMS             | 2         | 0        | 0        | 2         | 5,8        |
| MGPU             | 1         | 1        | 0        | 2         | 5,8        |
| DZSNS            | 1         | 0        | 0        | 1         | 2,9        |
| MINB             | 0         | 1        | 0        | 1         | 2,9        |
| DUZS             | 1         | 0        | 0        | 1         | 2,9        |
| MINT             | 1         | 0        | 0        | 1         | 2,9        |
| DZIV             | 0         | 1        | 0        | 1         | 2,9        |
| MPRAV            | 0         | 1        | 0        | 1         | 2,9        |
| MUP              | 1         | 0        | 0        | 1         | 2,9        |
| <b>Ukupno</b>    | <b>22</b> | <b>9</b> | <b>3</b> | <b>34</b> | <b>100</b> |

Ministarstvo financija izradilo je ukupno 11 prijedloga zakona u PUP postupku u trogodišnjem razdoblju, što čini gotovo trećinu ukupnog broja izvršenih planiranih PUP postupaka.

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode je u istom razdoblju izradilo 6 prijedloga zakona sukladno PUP postupku, što čini 17,6% ukupnog broj prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju.

**Ukupan broj nacrtu prijedloga zakona s iskazom o procjeni učinaka propisa u razdoblju od 2013. do 2015. godini iznosi 43, budući da je uz 34 postupaka procjene učinaka propisa provedenih sukladno Planu normativnih aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa, provedeno još osam postupaka u okviru neplaniranih zakonodavnih (*ad hoc*) aktivnosti i jedan iz Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva.**

Popis prijedloga zakona koji su izrađeni u postupku procjene učinaka propisa nalazi se na stranici 14. ovoga Izvješća.



## PRIJEDLOG

Tablica 6. Broj utvrđenih prijedloga zakona izrađenih u PUP postupku prema stručnim nositeljima

| Godine           |           | 2013.     |           | 2014.     |           | 2015.      |            | 2013. - 2015. |      |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|---------------|------|
| Stručni nositelj | Planirano | Izvršeno  | Planirano | Izvršeno  | Planirano | Izvršeno   | Planirano  | Izvršeno      | %    |
| MFIN             | 18        | 9         | 2         | 2         | 3         | 0          | 23         | 11            | 47,8 |
| MZOP             | 3         | 2         | 3         | 1         | 6         | 3          | 12         | 6             | 50   |
| MPPI             | 3         | 2         | 1         | 0         | 3         | 0          | 7          | 2             | 28,6 |
| MZOS             | 1         | 0         | 5         | 2         | 2         | 0          | 8          | 2             | 25   |
| MSPM             | 5         | 2         | 2         | 0         | 2         | 0          | 9          | 2             | 22,2 |
| MRMS             | 6         | 2         | 2         | 0         | 1         | 0          | 9          | 2             | 22,2 |
| MGPU             | 2         | 1         | 2         | 1         | 0         | 0          | 4          | 2             | 50   |
| DZSNS            | 1         | 1         | 0         | 0         | 0         | 0          | 1          | 1             | 100  |
| MINB             | 1         | 0         | 1         | 1         | 0         | 0          | 2          | 1             | 50   |
| DUZS             | 2         | 1         | 1         | 0         | 0         | 0          | 3          | 1             | 33,3 |
| MINT             | 2         | 1         | 1         | 0         | 0         | 0          | 3          | 1             | 33,3 |
| DZIV             | 0         | 0         | 2         | 1         | 3         | 0          | 5          | 1             | 20   |
| MPRAV            | 3         | 0         | 3         | 1         | 2         | 0          | 8          | 1             | 12,5 |
| MUP              | 3         | 1         | 5         | 0         | 0         | 0          | 8          | 1             | 12,5 |
| MRRFEU           | 1         | 0         | 4         | 0         | 1         | 0          | 6          | 0             | 0    |
| MPOLJ            | 2         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0          | 3          | 0             | 0    |
| MINU             | 1         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0          | 1          | 0             | 0    |
| MINGO            | 0         | 0         | 0         | 0         | 2         | 0          | 2          | 0             | 0    |
| MVEP             | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0          | 1          | 0             | 0    |
| MINK             | 7         | 0         | 7         | 0         | 8         | 0          | 22         | 0             | 0    |
| DHMZ             | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0          | 1          | 0             | 0    |
| DUOSZ            | 0         | 0         | 0         | 0         | 1         | 0          | 1          | 0             | 0    |
| DGU              | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 0          | 1          | 0             | 0    |
| <b>Ukupno</b>    | <b>61</b> | <b>22</b> | <b>45</b> | <b>9</b>  | <b>34</b> | <b>3</b>   | <b>140</b> | <b>34</b>     |      |
| <b>%</b>         |           | <b>36</b> |           | <b>20</b> |           | <b>8,8</b> |            | <b>24,2</b>   |      |

**3.3. Popis iskaza o procjeni učinaka propisa u razdoblju 2013. – 2015.**

| <b>Red. broj.</b> | <b>Stručni nositelj</b> | <b>Nacrt prijedloga iskaza</b>  | <b>Sjednica VRH</b>       | <b>Vrsta aktivnosti</b> |
|-------------------|-------------------------|---|---------------------------|-------------------------|
| 1.                | MFIN                    | Zakon o provedbi carinskih propisa Europske unije (EU)  | 79., 7. ožujka 2013.      | PUP                     |
| 2.                | MFIN                    | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću   | 79., 7. ožujka 2013.      | PUP                     |
| 3.                | MFIN                    | Zakon o porezu na dodanu vrijednost (EU)  | 79., 7. ožujka 2013.      | PUP                     |
| 4.                | MFIN                    | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kreditnim institucijama (EU)  | 81., 21. ožujka 2013.     | PUP                     |
| 5.                | MSPM                    | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi  | 81., 21. ožujka 2013.     | PUP                     |
| 6.                | DUZS                    | Zakon o kritičnim infrastrukturama (EU)   | 81., 21. ožujka 2013.     | PUP                     |
| 7.                | MFIN                    | Zakon o carinskoj službi  | 84., 04. travnja 2013.    | PUP                     |
| 8.                | MFIN                    | Zakon o državnim potporama (EU)   | 88., 2. svibnja 2013.     | PUP                     |
| 9.                | MFIN                    | Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (EU)   | 91., 24. svibnja 2013.    | PUP                     |
| 10.               | MINT                    | Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti  | 92., 29. svibnja 2013.    | PUP                     |
| 11.               | MGPU                    | Zakon o građevnim proizvodima (EU)  | 92., 29. svibnja 2013.    | PUP                     |
| 12.               | MPPI                    | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu (EU)   | 96., 13. lipnja 2013.     | PUP                     |
| 13.               | MFIN                    | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (EU)  | 98., 20. lipnja 2013.     | PUP                     |
| 14.               | MZOP                    | Zakon o provedbi Uredbe br. 1946/2003. Europskoga parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2003.g. o prekograničnom prijenosu genetski modificiranih organizama (EU) | 98., 20. lipnja 2013.     | PUP                     |
| 15.               | MZOP                    | Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 850/2004 o postojanim organskim onečišćujućim tvarima  | 126., 28. studenog 2013.  | <i>Ad hoc</i>           |
| 16.               | MRMS                    | Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom   | 102., 04. srpnja 2013.    | PUP                     |
| 17.               | MZOP                    | Zakon o prekograničnom prometu i trgovini divljim vrstama (EU)  | 102., 04. srpnja 2013.    | PUP                     |
| 18.               | MFIN                    | Zakon o leasingu  | 111., 29. kolovoza 2013.  | PUP                     |
| 19.               | MPPI                    | Zakon o inspekciji cestovnog prometa i cesta  | 117., 26. rujna 2013.     | PUP                     |
| 20.               | DZRNS                   | Zakon o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti (EU)  | 122., 31. listopada 2013. | PUP                     |
| 21.               | MRMS                    | Zakon o mirovinskom osiguranju (EU)   | 123., 7. studenog 2013.   | PUP                     |
| 22.               | MSPM                    | Obiteljski zakon (EU)   | 126., 28. studenog 2013.  | PUP                     |
| 23.               | MUP                     | Zakon o zaštiti novčarskih institucija  | 171., 24. lipnja 2013.    | PUP                     |

|     |       |  |                                  |                    |
|-----|-------|--|----------------------------------|--------------------|
| 24. | MFIN  | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet nekretnina  | 189., 30. listopada 2014.        | PUP                |
| 25. | MFIN  | Zakon o računovodstvu  | 212., 5. veljače 2015.           | PUP                |
| 26. | MINB  | Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja u Domovinskom ratu   | 171., 24. lipnja 2014.           | PUP                |
| 27. | MZOP  | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti zraka (EU)   | 144., 05. ožujka 2014.           | PUP                |
| 28. | MPRAV | Zakon o stečaju potrošača  | 218., 12. ožujka 2015.           | PUP                |
| 29. | DZIV  | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima (EU)   | 182., 10. rujna 2014.            | PUP                |
| 30. | MZOS  | Zakon o odgoju i obrazovanju za osnovnu školu (EU)   | 195., 26. studenog 2014.         | PUP                |
| 31. | MZOS  | Zakon o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju   | 195., 26. studenog 2014.         | PUP                |
| 32. | MFIN  | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost (EU)   | 189., 30. listopada 2014.        | <i>Ad hoc</i>      |
| 33. | MSPM  | Zakon o hrvatskom znakovnom jeziku i ostalim sustavima komunikacije gluhih i gluhoslijepih osoba u Republici Hrvatskoj   | 197., 04.12. 2014.               | Redovito planirani |
| 34. | MRMS  | Zakon o potporama za očuvanje radnih mjesta (EU)   | 154., 8. svibnja 2014.           | <i>Ad hoc</i>      |
| 35. | MGPU  | Zakon o arhitektonskim i inženjerskim djelatnostima (EU)   | 230. sjednica, 28. svibnja 2015. | PUP                |
| 36. | MUP   | Zakon o protuminskom djelovanju  | 221., 26. ožujka 2015.           | <i>Ad hoc</i>      |
| 37. | MUP   | Zakon o osobnoj iskaznici  | 226., 30. travnja 2015.          | <i>Ad hoc</i>      |
| 38. | MZOP  | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti okoliša  | 231., 3. lipnja 2015.            | PUP                |
| 39. | MSPM  | Obiteljski zakon (EU)  | 231., 3. lipnja 2015.            | <i>Ad hoc</i>      |
| 40. | MZOP  | Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 511/2014 Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama usklađivanja za korisnike Protokola iz Nagoye o pristupu genetskim resursima te poštenoj i pravičnoj podjeli dobiti koja proizlazi iz njihovog korištenja u Uniji (EU) | 233., 23. lipnja 2015.           | PUP                |
| 41. | MZOP  | Zakon o potvrđivanju izmjena i dopuna Kyotskog Protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime   | 241., 30. lipnja 2015.           | PUP                |
| 42. | MSPM  | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi   | 245., 1. rujna 2015.             | <i>Ad hoc</i>      |
| 43. | DUUDI | Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske  | 256., 24. rujna 2015.            | <i>Ad hoc</i>      |

#### 4. Izvršenje Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u razdoblju od 2013. do 2015.

Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministarstva nadležnog za vanjske i europske poslove, utvrđuje na godišnjoj razini od 2005. godine, Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije (dalje u tekstu: EU plan).

EU plan sadrži listu zakona koji se planiraju za donošenje tijekom godine kako bi se hrvatsko zakonodavstvo uskladilo s pravnom stečevinom Europske unije. Budući da je ovo također planski akt normativnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske, nužno je bilo od 2013. godine, uskladiti Godišnji plan i EU plan prije utvrđivanja na Vladi Republike Hrvatske. Godišnji planovi za 2013. i 2015. godinu sadržavali su zakonske prijedloge iz EU plana u dijelu koji se odnosi na normativne aktivnosti vezano za provedbu postupaka procjene učinaka propisa, dok je Godišnji plan za 2014. godinu u potpunosti sadržavao EU plan u dijelu koji se odnosi na normativne aktivnosti u području hrvatskoga zakonodavstva, kao i u dijelu koji se odnosi na normativne aktivnosti vezano za postupak procjene učinaka propisa.

Treba napomenuti da se podaci u tablici 7. odnose isključivo na EU planove usvojene Hrvatskome saboru i objavljene u „Narodnim novinama“<sup>4</sup> i ne odražavaju ukupan broj zakona usklađenih s pravnom stečevinom Europske unije u trogodišnjem razdoblju jer se dio ovih zakona nalazi u kategoriji neplaniranih zakonodavnih aktivnosti.

**Tablica 7. Izvršenje EU plana u trogodišnjem razdoblju**

| Godine           | 2013.     |          | 2014.     |          | 2015.     |          | 2013. - 2015. |          |      |
|------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|---------------|----------|------|
| Stručni nositelj | Planirano | Izvršeno | Planirano | Izvršeno | Planirano | Izvršeno | Planirano     | Izvršeno | %    |
| MFIN             | 23        | 15       | 6         | 5        | 10        | 4        | 39            | 24       | 61,5 |
| MIZ              | 19        | 17       | 3         | 2        | 15        | 1        | 37            | 20       | 54,1 |
| MINGO            | 14        | 9        | 3         | 2        | 6         | 4        | 23            | 15       | 65,2 |
| MPPI             | 12        | 12       | 3         | 1        | 5         | 1        | 20            | 14       | 70   |
| MPOLJ            | 11        | 5        | 4         | 3        | 2         | 1        | 17            | 9        | 52,9 |
| MZOP             | 7         | 6        | 1         | 1        | 6         | 2        | 14            | 9        | 64,3 |
| MPRAV            | 5         | 3        | 5         | 3        | 4         | 1        | 14            | 7        | 50   |
| MUP              | 2         | 2        | 3         | 0        | 5         | 2        | 10            | 4        | 40   |
| MGPU             | 3         | 3        | 1         | 1        | 1         | 0        | 5             | 4        | 80   |
| MZOS             | 2         | 2        | 2         | 1        | 1         | 0        | 5             | 3        | 60   |
| MINU             | 1         | 1        | 0         | 0        | 1         | 1        | 2             | 2        | 100  |
| DGU              | 2         | 2        | 1         | 0        | 1         | 0        | 4             | 2        | 50   |

<sup>4</sup> Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2013. godinu, objavljen u „Narodne novine“, broj 18/13,  
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2014. godinu, objavljen u „Narodne novine“, broj 16/14,  
Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2015. godinu, objavljen u „Narodne novine“, broj 25/15.

|               |            |             |           |             |           |             |            |             |      |
|---------------|------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|------|
| DZIV          | 1          | 1           | 2         | 1           | 2         | 0           | 5          | 2           | 40   |
| MINPO         | 0          | 0           | 2         | 1           | 0         | 0           | 2          | 1           | 50   |
| DUZS          | 1          | 1           | 0         | 0           | 0         | 0           | 1          | 1           | 100  |
| MSPM          | 1          | 1           | 0         | 0           | 0         | 0           | 1          | 1           | 100  |
| MVEP          | 1          | 0           | 2         | 1           | 0         | 0           | 3          | 1           | 33,3 |
| MRMS          | 1          | 0           | 1         | 0           | 2         | 1           | 4          | 1           | 25   |
| DZRNS         | 1          | 1           | 0         | 0           | 0         | 0           | 1          | 1           | 100  |
| MINK          | 0          | 0           | 3         | 0           | 3         | 0           | 6          | 0           | 0    |
| <b>Ukupno</b> | <b>107</b> | <b>81</b>   | <b>42</b> | <b>22</b>   | <b>64</b> | <b>18</b>   | <b>213</b> | <b>121</b>  |      |
| <b>%</b>      |            | <b>75,7</b> |           | <b>52,3</b> |           | <b>28,1</b> |            | <b>56,8</b> |      |

## 5. Analiza neplaniranih zakonodavnih aktivnosti u razdoblju 2013. – 2015.

Premda je Godišnji plan zakonski utemeljen plan normativnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske, u trogodišnjem razdoblju stručni nositelji uputili su u proceduru Vlade Republike Hrvatske zakonske prijedloge koji su bili izvan Godišnjeg plana. U smislu provedbe Zakona, ovi prijedlozi zakona, smatraju se neplaniranim zakonodavnim aktivnostima (*ad hoc* zakonskim prijedlozima). Na temelju praćenja izvršenja Godišnjeg plana, u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti Vlade Republike Hrvatske utvrđen je visok broj *ad hoc* zakonskih prijedloga tijekom trogodišnjeg razdoblja. Svi zakonski prijedlozi koji nisu bili sastavni dio Godišnjeg plana i EU plana, utvrđeni su kao *ad hoc* zakonski prijedlozi, a tablica 8. prikazuje taj broj u odnosu na stručne nositelje izrade propisa.

Ad hoc zakonodavne aktivnosti nastale su kao rezultat rada središnjih tijela državne uprave na upućivanju prijedloga zakona koji nisu bili sastavni dio planiranih zakonodavnih aktivnosti u okviru Godišnjeg plana i EU plana.

Takav oblik zakonodavne aktivnosti nastaje u trenutku saznanja obveze usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, odnosno u trenutku kada se zakonodavnom aktivnosti provode mjere i aktivnosti na provođenju reformskih mjera i drugih mjera za poboljšanje gospodarskih i socijalnih uvjeta, a nisu bile sastavni dio Godišnjeg plana i EU plana.

**Tablica 8. Broj *ad hoc* zakonskih prijedloga u razdoblju 2013. – 2015. prema stručnom nositelju**

| Stručni nositelj | 2013.      | 2014.     | 2015.     | Ukupno     | %          |
|------------------|------------|-----------|-----------|------------|------------|
| MFIN             | 33         | 23        | 17        | 73         | 18,3       |
| MPOLJ            | 44         | 6         | 2         | 52         | 13         |
| MPRAV            | 15         | 10        | 12        | 37         | 9,3        |
| MINGO            | 22         | 4         | 4         | 30         | 7,5        |
| MRMS             | 15         | 4         | 9         | 28         | 7          |
| MPPI             | 11         | 4         | 11        | 26         | 6,5        |
| MINU             | 11         | 7         | 5         | 23         | 5,8        |
| MIZ              | 7          | 7         | 1         | 15         | 3,8        |
| MRRFEU           | 9          | 5         | 1         | 15         | 3,8        |
| MSPM             | 6          | 3         | 5         | 14         | 3,5        |
| MUP              | 7          | 2         | 4         | 13         | 3,3        |
| MVEP             | 8          | 4         | 1         | 13         | 3,3        |
| MZOS             | 5          | 1         | 6         | 12         | 3          |
| MGPU             | 6          | 1         | 2         | 9          | 2,3        |
| MINT             | 1          | 5         | 3         | 9          | 2,3        |
| MINK             | 4          | 2         | 1         | 7          | 1,8        |
| MINPO            | 4          | 1         | 1         | 6          | 1,5        |
| MZOP             | 3          | 0         | 1         | 4          | 1          |
| MORH             | 1          | 0         | 2         | 3          | 0,8        |
| UVNS             | 0          | 3         | 0         | 3          | 0,8        |
| MINB             | 2          | 0         | 0         | 2          | 0,5        |
| DUUDI            | 1          | 0         | 1         | 2          | 0,5        |
| DUZS             | 0          | 0         | 1         | 1          | 0,3        |
| DZRNS            | 0          | 0         | 1         | 1          | 0,3        |
| DUOSZ            | 1          | 0         | 0         | 1          | 0,3        |
| DZM              | 0          | 0         | 1         | 1          | 0,3        |
| <b>Ukupno</b>    | <b>216</b> | <b>92</b> | <b>92</b> | <b>400</b> | <b>100</b> |

Na temelju podataka iz tablice 8. u razdoblju od 2013. do 2015. godine, Ministarstvo financija uputilo je najveći broj *ad hoc* zakonskih prijedloga u proceduru Vlade Republike Hrvatske, koji čine 18,3% ukupnog broja *ad hoc* zakonskih prijedloga. Najveći broj *ad hoc* zakonskih prijedloga upućen je tijekom 2013. godine i to 216 zakonskih prijedloga od ukupno 400 *ad hoc* prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju.

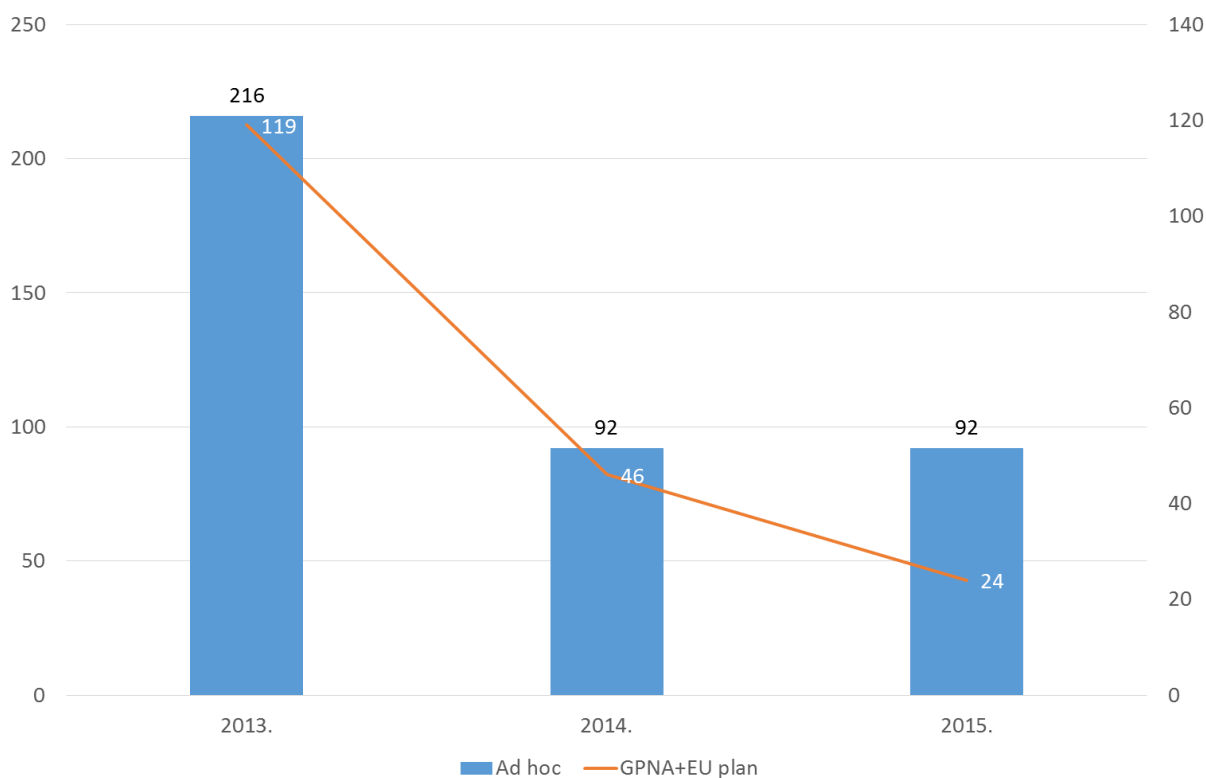
Pored Ministarstva financija, najveći broj *ad hoc* zakonskih prijedloga uputila su Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture.

Visok broj *ad hoc* zakonskih prijedloga iz 2013. godine, opada u 2014. godini i na toj razini ostaje tijekom 2015. godine.

Odnos utvrđenih zakonskih prijedloga iz Godišnjeg plana i EU plana te utvrđenih *ad hoc* zakonskih prijedloga, nepovoljan je za planirane zakonodavne prijedloge iz Godišnjeg plana i EU plana.

Tijekom 2013. godine upućeno je 216 *ad hoc* zakonskih prijedloga u odnosu na 119 utvrđenih zakonskih prijedloga iz Godišnjeg plana i EU plana. Ovaj odnos kontinuirano se smanjuje tijekom 2014. i 2015. godine, no ostaje trend visokog broja utvrđenih *ad hoc* zakonskih prijedloga u odnosu na izvršenje Godišnjeg plana i EU plana, što je vidljivo na grafu 3.

**Graf 3. Odnos planiranih i *ad hoc* prijedloga zakona u razdoblju 2013. – 2015.**



## 6. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju od 2013. do 2015. godine

U trogodišnjem razdoblju Vlada Republike Hrvatske usvojila je Godišnji plan za 2013., 2014. i 2015. godinu i EU plan za isto razdoblje, a prilikom izvršenja Godišnjeg plana utvrđeni su *ad hoc* zakonski prijedlozi.

Ukupna zakonodavna aktivnost Vlade Republike Hrvatske u ovom razdoblju iznosila je 589 prijedloga zakona, što je zbroj utvrđenih planiranih zakonskih prijedloga i utvrđenih *ad hoc* zakonskih prijedloga prikazanih na sjednicama Vlade Republike Hrvatske u trogodišnjem razdoblju, u tablicama 9. i 10. te grafom 4.

**Tablica 9. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. – 2015.**

| Godina  | 2013.      | 2014.          | 2015.      | 2013. – 2015. |
|---|------------|----------------|------------|---------------|
| Utvrđeni broj zakonskih prijedloga iz GPNA          | 50         | 46             | 8          | 104           |
| Utvrđeni broj zakonskih prijedloga iz EU plana      | 69         | 0 <sup>5</sup> | 16         | 85            |
| Utvrđeni broj zakonskih prijedloga iz <i>ad hoc</i> | 216        | 92             | 92         | 400           |
| <b>Ukupno</b>                                       | <b>335</b> | <b>138</b>     | <b>116</b> | <b>589</b>    |

<sup>5</sup> EU plan za 2014. godinu u potpunosti je sadržan u Godišnjem planu za tu godinu. Izvršenje EU planova u trogodišnjem razdoblju zasebno je iskazano u tablici 7., na stranici 16. ovoga Izvješća.

## PRIJEDLOG

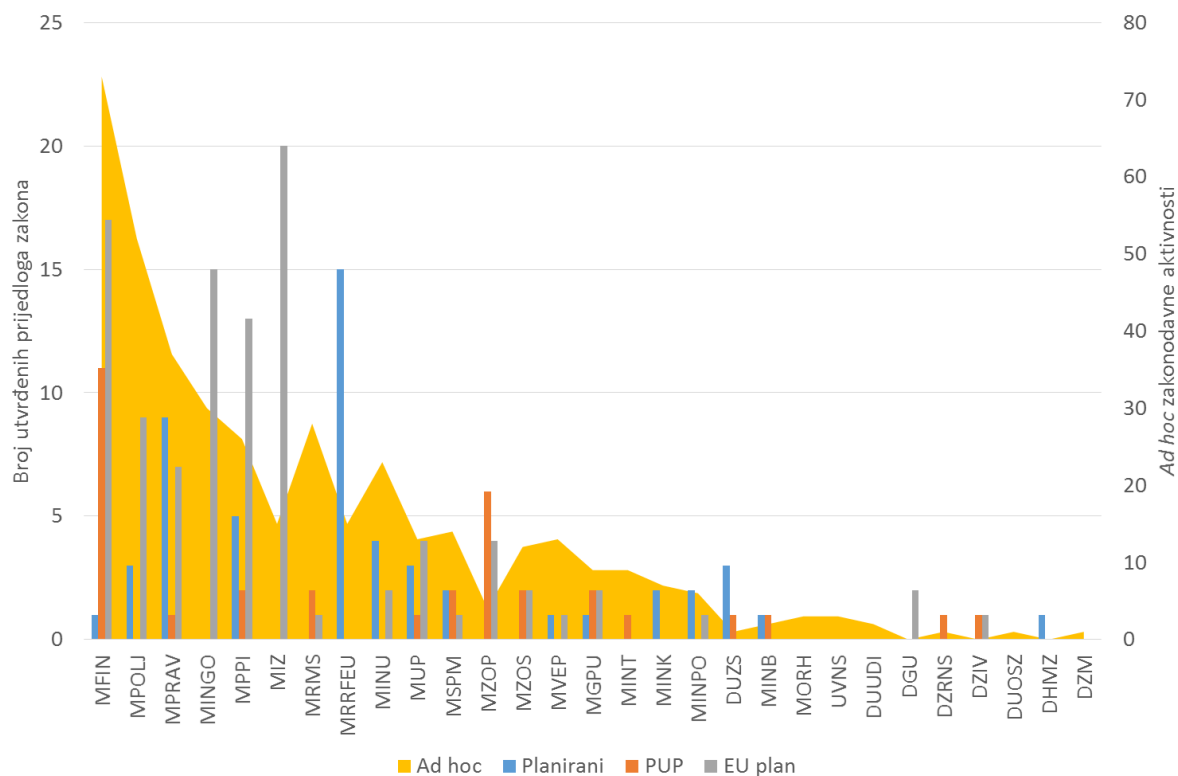
**Tablica 10: Ukupna izvršena zakonodavna aktivnost u razdoblju 2013. - 2015. prema stručnom nositelju**

[illegible]



|        |     |     |      |      |      |     |      |      |     |     |      |      |     |     |      |      |     |
|--------|-----|-----|------|------|------|-----|------|------|-----|-----|------|------|-----|-----|------|------|-----|
| DHMZ   | 0   | 0   | 0    | 0    | 0    | 0   | 0    | 0    | 1   | 0   | 0    | 0    | 1   | 0   | 0    | 0    | 1   |
| DZM    | 0   | 0   | 0    | 0    | 0    | 0   | 0    | 0    | 0   | 0   | 0    | 1    | 0   | 0   | 0    | 1    | 1   |
| Ukupno | 28  | 22  | 69   | 216  | 20   | 9   | 17   | 92   | 5   | 3   | 16   | 92   | 53  | 34  | 102  | 400  | 589 |
|        | 335 |     |      |      | 138  |     |      |      | 116 |     |      |      | 589 |     |      |      |     |
| %      | 8,3 | 6,5 | 20,5 | 64,4 | 14,5 | 6,5 | 12,3 | 66,6 | 4,3 | 2,5 | 13,8 | 79,3 | 8,9 | 5,7 | 17,3 | 67,9 |     |

**Graf 4. Ukupna zakonodavna aktivnost u razdoblju od 2013. do 2015. prema stručnom nositelju**



U trogodišnjem razdoblju ukupno je utvrđeno **589** prijedloga zakona na sjednicama Vlade Republike Hrvatske.

Najveći broj zakonskih prijedloga uputilo je Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture.

**Prevladavaju *ad hoc* zakonski prijedlozi (67,9%),** što je vidljivo na grafu 4.

**Postupak procjene učinaka propisa u trogodišnjem razdoblju primijenjen je na 34 zakonska prijedloga, to jest na 5,7% svih zakonskih prijedloga u ovome razdoblju.**

## 7. Analiza kvalitete i sadržaja dokumenata procjene učinaka propisa

Zakonom i Uredbom određeni su kriteriji za prethodnu procjenu učinaka propisa, obrazac Prethodne procjene, način i metodologija provedbe postupka procjene učinaka propisa, obrazac Iskaza o procjeni učinaka propisa, način provedbe savjetovanja i javne rasprave u postupcima procjene učinaka propisa.

U skladu s Zakonom i Uredbom, procjena učinaka provodi se u sljedećim područjima:

- procjena socijalnih učinaka je procjena očekivanih učinaka propisa na socijalno osjetljive i druge skupine s posebnim interesima i potrebama i učinaka na zdravstveni i socijalni status građana;
- procjena gospodarskih učinaka je procjena očekivanih učinaka propisa na pojedino gospodarskog područje, odnosno gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini, uključujući i financijske učinke,
- procjena učinaka na zaštitu okoliša je procjena očekivanih učinaka 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.

Naprijed navedeni očekivani učinci analiziraju se u okviru postupka prethodne procjene učinaka propisa i postupka procjene učinaka propisa. U postupku prethodne procjene učinaka propisa analiziraju se očekivani učinci prilikom izrade obrasca prethodne procjene, dok se u postupku procjene učinaka propisa detaljno analiziraju utvrđeni učinci propisa izradom obrasca iskaza o procjeni učinaka propisa.

Metodologija procjene učinaka propisa uključuje:

1. analizu problema,
2. postavljanje ciljeva,
3. formulaciju opcija,
4. analizu učinaka,
5. savjetovanje s javnošću,
6. utvrđivanja najpovoljnije opcije,
7. praćenje provedbe i evaluaciju.

Tijekom 2013. godine, SIGMA<sup>6</sup> je izradila vanjsku evaluaciju i pripremila izvješće o postignutom napretku u provedbi procjene učinaka propisa i napretku u izgradnji kapaciteta za izradu prijedloga zakona pod nazivom: „Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj“.

Prilikom izrade naprijed navedenog izvješća analizirana je kvaliteta deset iskaza o procjeni učinaka propisa, a sažetak analize prikazan je u tablici 11.

---

<sup>6</sup> Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) je organizacija OECD-a i Europske unije, s ciljem jačanja i poboljšanja upravljanja u javnom sektoru kako bi se podržao opći društveno ekonomski razvoj. Izvor: <http://www.sigmaweb.org/about/>

**Tablica 11. Analiza kvalitete sadržaja iskaza o procjeni učinaka propisa**

| <b>PUP metodologija</b>               | <b>Analiza kvalitete sadržaja iskaza o procjeni učinaka propisa</b>  |
|---------------------------------------|--|
| <b>Utvrđivanje problema i ciljeva</b> | Problemi i ciljevi mogu se izraziti jednostavnije. Problem je predstavljen na složen način, stoga je potrebno koristiti jednostavniji rječnik. Ciljevi su preopširno utvrđeni i nisu konkretni, stoga je teško razumjeti što se želi postići.  |
| <b>Formulacija opcija</b>             | Zadovoljavajući je broj opcija, no opcije se taksativno navode prema Zakonu, često bez dodatne razrade opcija.   |
| <b>Analiza učinaka</b>                | Analiza opcija nije detaljna. Indikacija učinaka nije dostatna jer se koristi izričaj da nema utvrđenih troškova. Troškovi nisu taksativno navedeni. Nema razrade posebnih troškova. Nije uloženo napora u procjeni troškova i koristi opcija. Nije bilo analiza koje bi omogućile donositeljima odluka da odluče na temelju činjenica i dokaza. Troškovi i koristi razmatrani su bez dodatne odgovarajuće gospodarske analize.  |
| <b>Savjetovanje</b>                   | Savjetovanje je provedeno u predviđenim rokovima. Mali broj komentara na Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa. Obavljeno je formalno savjetovanja i stječe se dojam da savjetovanje nije bilo na onoj razini na kojoj bi se predmet zakona trebao raspravljati. Nedostaje informacija o rezultatima savjetovanja u smislu razdoblja savjetovanja, broja komentara, broja dionika, broja prihvaćenih komentara te cjelovitog izvješća o provedenom savjetovanju koje je objavljeno. |

Naprijed navedena analiza upućuje na to da postoji značajan prostor za unapređenje kvalitete dokumenata procjene učinaka propisa i to prvenstveno u unapređenju kvalitete analize troškova i koristi učinaka propisa. S druge strane, SIGMA ističe da je na početku uvođenja sustava procjene učinaka propisa bitna ravnoteža između uspostavljanja sustava i postizanja zadovoljavajuće kvalitete, što znači da je niža kvaliteta sadržaja očekivana, budući da se postupak procjene učinaka propisa uvodi u zakonodavni postupak Vlade Republike Hrvatske.

SIGMA navodi da predstoji veći angažman Ureda za zakonodavstvo vezano za podizanje kvalitete akata procjene učinaka propisa:

*„Jedan od alata na raspolaganju Uredu za zakonodavstvo mogućnost je vraćanja slabo izrađenih iskaza o PUP-u uz traženje dodatnih napora predlagatelja na poboljšanju iskaza. Drugo, Ured za zakonodavstvo može zaustavljati iskaze o PUP-u koji su loše kvalitete. Ured za zakonodavstvo tvrdi da su većina iskaza o PUP-u predmet razmjene službene korespondencije između Ureda i nadležnog ministarstva zbog potreba dorade sadržaja na određenim iskazima.“*

Osim toga, SIGMA navodi da kvaliteta akata procjene učinaka propisa ovisi o ostalim dionicima u sustavu, osobito o tijelima državne uprave, ali i podrške sustavu od strane dužnosnika:

*„Ured za zakonodavstvo svjestan je činjenice da će se kvaliteta PUP-a trebati poboljšati u jasnoći definiranja problema i postavljanja ciljeva, razine analize (financijske, gospodarske, socijalne i okolišne), posebice analize troškova i koristi. Postoje granice onoga što Ured za zakonodavstvo može postići bez zrelije i potpuno artikulirane političke podrške. Postupak PUP-a treba biti bolje prihvaćen od strane drugih dijelova državne uprave uključujući Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske, jer ne postoje sankcije za ministarstava koja nisu usklađena s obveznim uvjetima PUP-a. S druge strane, nema ni nagrade za one koji uredno ispunjavaju uvjete.“*

Zaključno, SIGMA potvrđuje da je uložan znatan trud u razvoj održivog sustava procjene učinaka propisa:

*„Taj je trud, međutim, pretjerano ovisio o malenom broju zaposlenih u Uredu za zakonodavstvo i nekolicini entuzijasta, državnih službenika i službenica na razini ministarstava. Dugoročno gledano, to nije održivo. Ured za zakonodavstvo svjestan je nedostataka procesa tijekom prve godine provedbe politike PUP-a.*

*Neće biti napretka dok ne bude bilo više ulaganja u ljudske i tehničke resurse. Proces u cijelosti treba znatno opipljiviju političku i administrativnu podršku.“<sup>7</sup>*

## 8. Stručno osposobljavanje i usavršavanje u području procjene učinaka propisa

Ured za zakonodavstvo, u okviru svoje nadležnosti, provodi stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa i u području izrade propisa putem održavanja stručnih radionica i seminara. Struktura polaznika programa u Državnoj školi za javnu upravu obuhvaća državne službenike, izabrane dužnosnike i službenike u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaposlene u pravnim osobama s javnim ovlastima.

Ured za zakonodavstvo, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, održao je ukupno 13 radionica u razdoblju od 2013. do 2015. godine za ukupno 209 državnih službenika i drugih osoba u području procjene učinaka propisa. U trogodišnjem razdoblju provedena su tri programa Državne škole za javnu upravu koji su sadržajno obuhvatili područje procjene učinaka propisa. U okviru ovih programa, provedeno je stručno osposobljavanje, a rezultati su prikazani u tablici 12. i grafu 5. U 2013. i 2014. godini, u okviru programa Razvoj javnih politika (PRDS), Ured za zakonodavstvo nije sudjelovao u provedbi ovoga programa.

**Tablica 12. Pregled provedenih programa u području procjene učinaka propisa**

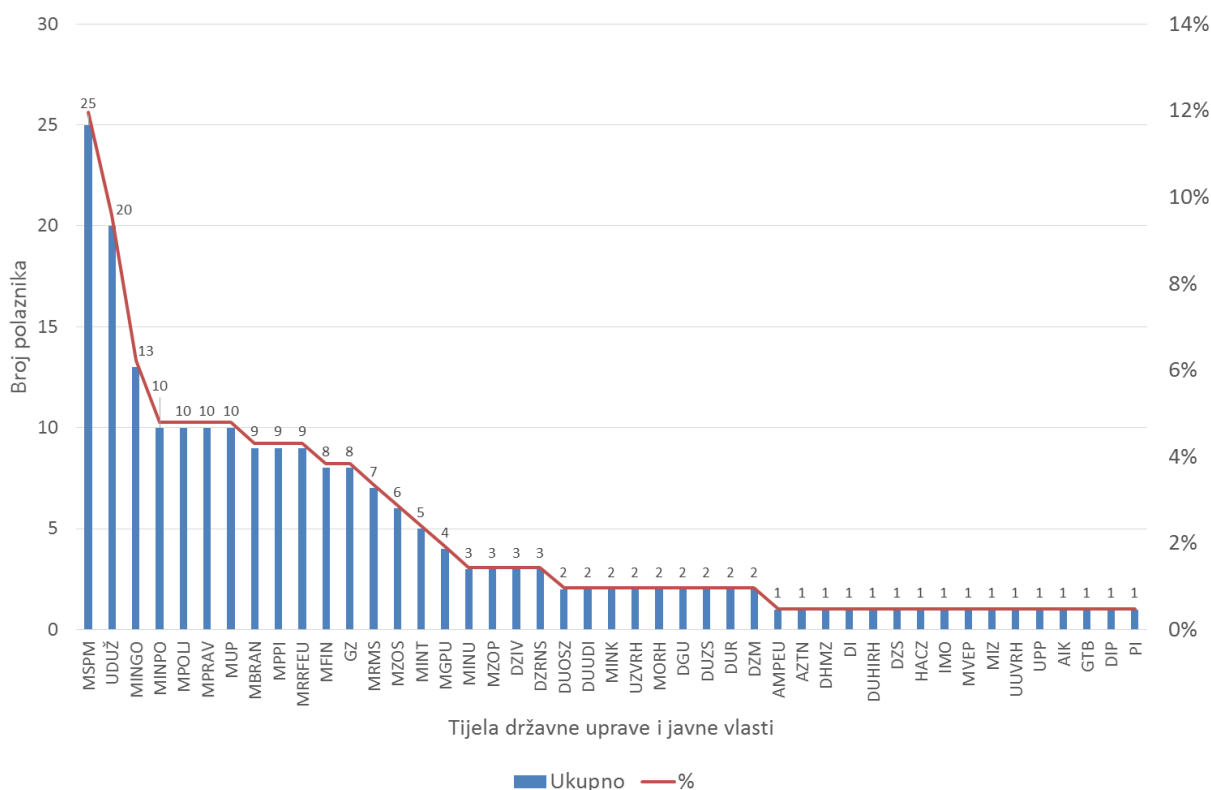
| Godine   | 2013.     |            | 2014.     |           | 2015.     |            |
|--|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Program  | Radionice | Polaznici  | Radionice | Polaznici | Radionice | Polaznici  |
| Procjena učinaka propisa u zakonodavnom postupku | 4         | 66         | 2         | 38        | 0         | 0          |
| Razvoj javnih politika                           | 3         | 37         | 1         | 10        | 0         | 0          |
| Razvoj javnih politika (PRDS) <sup>8</sup>       | 0         | 0          | 0         | 0         | 3         | 20         |
| <b>Ukupno</b>                                    | <b>7</b>  | <b>103</b> | <b>3</b>  | <b>48</b> | <b>3</b>  | <b>58</b>  |
| <b>Sveukupno 2013. -2015.</b>                    |           |            |           |           | <b>13</b> | <b>209</b> |

<sup>7</sup> SIGMA (2014) Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj, str.17. Dostupno na:

<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//2014%20SIGMA%20Izcjesce%20o%20RIA%20HR.pdf>

<sup>8</sup> PRDS je posebno razvijeni program za rukovodeće državne službenike, koji između ostaloga, sadrži edukaciju o osnovama javnih politika i metodologiju procjene učinaka propisa.

**Graf 5. Broj polaznika programa prema stručnom nositelju**



Struktura polaznika programa u Državnoj školi za javnu upravu obuhvaća tijela državne uprave, jedinice lokalne i regionalne samouprave i ostala tijela javne vlasti. Prema grafu 5. pojedinačno najveći broj polaznika u trogodišnjem razdoblju bilo je iz Ministarstva socijalne politike i mladih te ureda državne uprave u županijama. Potom ih slijede Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo poljoprivrede te Ministarstvo pravosuđa.

Tijekom 2013. godine, Ured je održao dvije prezentacije na javnim tribinama o procjeni učinaka propisa u sklopu projekta *"Jačanje kapaciteta civilnog društva kroz trening i osnivanje Foruma za ravnopravnost"* Hrvatskoga pravnog centra. U okviru daljnjeg razvoja procjene učinaka propisa, Ured i SIGMA organizirali su seminar *"Europski trendovi u području procjene učinaka propisa i razvoj politika Europske unije"*. Svrha seminara bila je približiti iskustva zemalja članica Europske unije u području procjene učinaka propisa državnim službenicima te prezentirati dobru praksu kako bi se ojačala provedba procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj. Na seminaru sudjelovalo je 35 državnih službenika.

Tijekom 2014. godine, Ured je održao tri prezentacije i to u okviru *"BIZimpact II – Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice"* projekta, vezano za sustav procjene učinaka propisa, javne tribine o suvremenim pristupima zakonodavstvu i stvaranju stabilnog zakonodavnog okvira za ekonomski rast u organizaciji Friedrich Ebert Stiftung te prezentaciju o provedbi sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj u okviru sastanka direktora i eksperata za bolje propise na razini zemalja članica Europske unije, održanog u Rimu.

Tijekom 2015. godine, u okviru *twining light* projekta IPA 2011 *"Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine"*, Ured je proveo edukacijski program o

procjeni učinaka propisa za ukupno 236 državnih službenika i osoba iz organizacija civilnog društva i predstavnika poslovne zajednice.

Pojedinačno najveći odaziv sudionika na edukacijski ciklus bio je iz Ministarstva financija (29), Ministarstva branitelja (23), Ministarstva poduzetništva i obrta (21), Ministarstva socijalne politike i mladih (13) te Ministarstva rada i mirovinskoga sustava (13). Nešto manji odaziv sudionika na edukacijski ciklus bio je iz Vladinih ureda i ostalih tijela državne uprave, poput državnih ureda i držanih upravnih organizacija. Pojedinačno je najviše sudionika bilo iz Državne geodetske uprave (9), Agencije za investicije i konkurentnost (6) i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske (6). Veliki interes za edukacijski ciklus pokazali su vanjski dionici. Pojedinačno najveći broj sudionika imala je Hrvatska obrtnička komora (13), slijede Hrvatska udruga banaka (4), Cenzura-plus- (3) te Hrvatska udruga poslodavaca (3).

Sudionici su najveći interes imali za procjenu ekonomskih učinaka (143), procjenu socijalnih učinaka (106) i za kontrolu kvalitete PUP dokumenata (71). Na edukaciji o procjeni ekonomskih učinaka sudjelovalo je 30,7% svih sudionika.

U trogodišnjem razdoblju, Ured za zakonodavstvo ukupno je stručno osposobio **445** državnih službenika, predstavnika organizacija civilnog sektora i predstavnika poslovne zajednice kroz službene programe Državne škole za javnu upravu i provedbu edukacijskog ciklusa *twinning light* projekata.

## **9. Provedba projekata u području procjene učinaka propisa i izradi propisa**

U području procjene učinaka propisa i izrade propisa u trogodišnjem izvještajnom razdoblju provedeno je nekoliko projekata sa svrhom jačanja kapaciteta Ureda za zakonodavstvo, središnjih tijela državne uprave te predstavnika organizacija civilnog društva i poslovne zajednice.

U 2013. godini, proveden je SIGMA projekt "*Izrada nomotehničkih smjernica za izradu propisa*" čija je svrha bila podržati Ured za zakonodavstvo u razvoju nomotehničkih smjernica za izradu propisa, kroz održavanje radnih sastanaka i utvrđivanja sadržaja smjernica kao i osnovnog trening plana za edukacijski program o izradi propisa.<sup>9</sup>

Tijekom 2014. godine, u suradnji sa SIGMA-om izvršena je evaluacija provedbe procjene učinaka propisa s ciljem daljnjeg jačanja internih administrativnih kapaciteta Ureda za zakonodavstvo i središnjih tijela državne uprave na području izrade propisa i primjene procjene učinaka propisa, provedbom projekta "*Analiza politike procjene učinaka propisa i kapaciteta za izradu propisa u Republici Hrvatskoj*".

U sklopu projekta "BIZimpact II koji je trajao u razdoblju od dvije godine, od ožujka 2013. do ožujka 2015. godine, a koji se provodio u MINPO-u, Ured za zakonodavstvo aktivno je podržao ovaj projekt tijekom 2014.

---

<sup>9</sup> Stupanjem na snagu Poslovnika Hrvatskoga sabora ("Narodne novine", broj 81/13) od 1. srpnja 2013. godine, a temeljem članka 62., Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora postao je nadležan za razmatranje pitanja jedinstvene zakonodavne metodologije i drugih pitanja bitnih za jedinstvenu pravnu tehniku i terminološku usklađenost akata koje donosi Sabor te za donošenje i promjene jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Sabor.

godine. Uspješna suradnja u sklopu ovog projekta ostvarena je na području izrade metodologije za ekonomsku procjenu učinaka propisa za malo i srednje poduzetništvo kroz aktivni dijalog sa stručnjacima projekta u izradi metodologije, sudjelovanja na treninzima u svojstvu predavača i sudionika seminara te u širenju svijesti o procjeni učinaka propisa poslovnoj zajednici i javnosti općenito.

Tijekom 2015. godine, Ured za zakonodavstvo proveo je *twinning light* projekt IPA 2011 FF RAC „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“. Ugovorena vrijednost projekta iznosila je 250.000 eura, s nacionalnom kontribucijom od 22.500 eura. Cilj projekta bio je povećati kvalitetu zakonodavstva koristeći procjenu učinaka propisa i na taj način doprinijeti radu državne uprave u izradi jasnih i nedvosmislenih propisa. Sama svrha projekta bila je ojačati kapacitete Ureda za zakonodavstvo i središnjih tijela državne uprave u provedbi sustava procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku s posebnim naglaskom na jačanje kapaciteta za analizu gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka prilikom izrade propisa.

Projekt se sastojao od tri komponente: daljnji razvoj metodoloških alata za procjenu učinaka propisa (Smjernica za procjenu učinaka propisa), jačanje kapaciteta Ureda za zakonodavstvo i nadležnih tijela za provedbu postupka procjene učinaka propisa te daljnji razvoj komunikacijskih alata za veću uključenost dionika u postupak procjene učinaka propisa.

Rezultati projekta su sljedeći:

1. ažurirane su Smjernice za procjenu učinaka propisa uz uključivanje analitičkih alata za analitičku provedbu procjene učinaka propisa;
2. ojačani administrativni kapaciteti tijela državne uprave u području analize ekonomskih, socijalnih i okolišnih učinaka te osiguranja kvalitete dokumenata procjene učinaka propisa kroz više ciklusa seminara na kojima je sudjelovalo 236 sudionika;
3. organiziran je studijsko-edukacijski posjet institucijama zemlje partnera, osobito u UK *Department for Business, Innovation and Skills*;
4. podignuta je razina svijesti dionika o procjeni učinaka propisa kroz uključivanje u cikluse seminara i okrugli stol o procjeni učinaka propisa.

## 10. Nedostaci sustava procjene učinaka propisa

U trogodišnjem razdoblju primjene sustava procjene učinaka propisa i analizom provedbe Strategije uočeni su nedostaci u sustavu koji traže odgovarajuće aktivnosti za ispravljanje i unapređenje sustava u sljedećem trogodišnjem razdoblju.

Uočeni nedostaci na razini sustava procjene učinaka propisa su sljedeći:

1. Izvršenje Godišnjeg plana je neodgovarajući, jer se 85 zakonskih prijedloga u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti u trogodišnjem razdoblju (14,4%) odnosi na planirane zakonske prijedloge iz Godišnjeg plana.
2. Dominantan je trend upućivanja *ad hoc* zakonskih prijedloga koji nisu obuhvaćeni Godišnjim planom, jer se 472 zakonska prijedloga u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti (80%) odnosi na *ad hoc* zakonske prijedloge.
3. Posljedica trenda upućivanja *ad hoc* zakonskih prijedloga je regulatorna nestabilnost i nedostatak kvalitete zakonodavstva što je negativan ishod za poslovno okruženje.
4. Broj zakonskih prijedloga na koje je primijenjen postupak procjene učinaka je nizak, jer su 33 zakonska prijedloga u ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti (5,6%) bila podvrgnuta postupku procjene učinaka propisa.
5. Niska kvaliteta akata procjene učinaka propisa, osobito s analitičkog aspekta u dijelu utvrđivanja opcija i analize učinaka.
6. Postupak procjene učinaka propisa je složen postupak i izravno obeshrabruje stručne nositelje izrade propisa od njegove primjene.
7. Stručno analitički kapaciteti tijela državne uprave su niski unatoč provedbi edukacijskih ciklusa.
8. Stručni i administrativni kapacitet Ureda za zakonodavstvo nedostatan je za osiguranje primjene sustava procjene učinaka propisa i kontrolu kvalitete akata procjene učinaka propisa.
9. Svijest javnosti o procjeni učinaka propisa nije na dostatnoj razini s posljedicom izravnog fokusa na finalnim normativnim rješenjima, umjesto na procjenu učinaka koja može prevenirati loša normativna rješenja.
10. Svijest o važnosti procjene učinaka propisa donositelja odluka na razini tijela državne uprave i na razini Vlade Republike Hrvatske je nedostatna.
11. Percepcija da je procjena učinaka formalna, proceduralna i administrativna zadaća, a ne stvarni kvalitativni iskorak ka uspostavi boljeg zakonodavstva.
12. Nedostatna razina političke svijesti o važnosti procjene učinaka propisa posljedično utječe na poslovno okruženje i na pravnu sigurnost, a osobito na otklanjanje regulatorne nestabilnosti.



## 11. Preporuke za jačanje sustava procjene učinaka propisa

Temeljni preduvjet za ostvarivanje preporuka stvarna je razina političke svijesti o važnosti procjene učinaka propisa, koja utječe na poslovno okruženje i pravnu sigurnost, stoga Ured za zakonodavstvo daje preporuke za jačanje sustava procjene učinaka propisa:

1. Povećati izvršenje Godišnjeg plana s ciljem da se do kraja 2018. godine postigne trend izvršenja od 50% u odnosu na izvršenje Godišnjeg plana iz 2015. godine (17,3%).
2. Kontinuirano smanjiti broj *ad hoc* zakona na godišnjoj razini, s ciljem da do kraja 2018. godine broj *ad hoc* zakona bude manji od 50% na trogodišnjoj razini u odnosu na 67,9% u razdoblju od 2013. do 2015.
3. Kontinuirano povećavati broj nacrtu prijedloga zakona izrađenih u postupku procjene učinaka propisa do kraja 2018. godine u odnosu na postotak provedenih postupaka procjene učinaka propisa iz 2015. godine (5,7%).
4. Objediniti sve akte planiranja normativnih aktivnosti na razini Vlade Republike Hrvatske u jedan normativni plan Vlade Republike Hrvatske.
5. Ugraditi u postupak procjene učinaka propisa, postupak primjene procjene učinaka zakonodavstva na malo i srednje poduzetništvo (MSP test) i Standard Cost Model (SCM) metodologiju za mjerenje administrativnog opterećenja gospodarstvu.
6. Pojednostaviti postupak procjene učinaka propisa na način da bude poticajna za stručne nositelje izrade propisa.
7. Utvrditi zakonsku proceduru za upućivanje *ad hoc* zakonskih prijedloga i obveze stručnog nositelja izrade propisa u vezi s primjenom ovoga postupka u propisima procjene učinaka propisa.
8. Jasnije odredi moguće iznimke od provedbe postupka procjene učinaka propisa odnosno odrediti za koje nacрте prijedloga zakona nije potrebno provoditi prethodni postupak procjene učinaka propisa,
9. Sadržajno uskladiti Zakon u odnosu na važeće propise i otkloniti uočene nejasnoće u provedbi.
10. Provoditi daljnju edukaciju u području procjene učinaka propisa i izrade propisa, osobito u dijelu koji se odnosi na jačanje analitičkih kapaciteta tijela državne uprave i primjene nomotehničkih smjernica.
11. Jačati stručno i administrativno kapacitete Ureda za zakonodavstvo tako da može osigurati primjenu sustava procjene učinaka propisa i kontrolu kvalitete akata procjene učinaka propisa.

Zaključno, ovo Izvješće ukazuje na potrebu pojednostavljenja normativnog okvira za procjenu učinaka propisa i daljnjeg jačanja stručno analitičkih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa. Sadašnji kapaciteti nisu dovoljni na razini tijela državne uprave i na razini Ureda za zakonodavstvo, kao središnjeg tijela za koordinaciju procjene učinaka propisa, što potvrđuje SIGMA izvještaj jer

*„neće biti napretka dok ne bude bilo više ulaganja u ljudske i tehničke resurse. Proces u cijelosti treba znatno opipljiviju političku i administrativnu podršku.“*

U kratkom SIGMA zaključuje da je:

*„potrebno više treninga i kontinuirane edukacije kako bi se podigao standard analize PUP-a i razvio kapacitet za izradu propisa“, i s posebnim naglaskom da je u srednjem roku „potrebno pojednostaviti zakonodavstvo PUP-a.“*