

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

Zagreb, travanj 2017.

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

DIO PRVI

Predmet zakona

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje postupak procjene učinaka propisa, način planiranja zakonodavnih aktivnosti, tijela nadležna za postupak procjene učinaka propisa, način savjetovanja s javnošću u tom postupku te druga pitanja s tim u vezi.

Postupak procjene učinaka propisa

Članak 2.

- (1) Postupak procjene učinaka propisa je postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.
- (2) Analizom izravnih učinaka nacrtu prijedloga zakona utvrđuju se učinci na području gospodarstva, malog gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskoga sustava, zdravstva, zaštite okoliša, zaštite ljudskih prava te zaštite tržišnog natjecanja.
- (3) U okviru postupka procjene učinaka propisa obvezno se provodi prethodni postupak procjene učinaka propisa (u daljnjem tekstu: Prethodna procjena) i procjena učinaka propisa, ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka propisa.

Ciljevi postupka procjene učinaka propisa

Članak 3.

- (1) Opći cilj postupka procjene učinaka propisa je razmatranje prijedloga mogućih normativnih ili drugih rješenja kojima se potiče poslovno okruženje, jača vladavina prava i smanjuju troškovi provedbe propisa, uz istodobno osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobnih i političkih sloboda i prava te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava.
- (2) Posebni ciljevi postupka procjene učinaka propisa su:
 - osiguranje otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog postupka uključivanjem javnosti i zainteresirane javnosti u izradu propisa
 - utvrđivanje mogućih prepreka za poslovanje poduzetnika i status građana
 - poticanje suradnje i međuresorne koordinacije središnjih tijela državne uprave u postupku izrade zakona.

Značenje pojmova

Članak 4.

Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

- a) *stručni nositelj* je središnje tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu izrada nacrtu prijedloga zakona
- b) *nadležno tijelo* je središnje tijelo državne uprave, drugo državno tijelo i pravna osoba koja ima javne ovlasti, koje sudjeluje u postupku procjene učinaka propisa vezano za davanje mišljenja na analizu učinaka u skladu s propisanim djelokrugom, i to nadležno za područje:
 - gospodarstva za gospodarske učinke odnosno za odgovarajuću primjenu Standard Cost Model metodologije (u daljnjem tekstu: SCM metodologija) te za odgovarajuću primjenu testa malog i srednjeg poduzetništva (u daljnjem tekstu: MSP test)
 - tržišta rada za učinke na zapošljavanje, tržište rada i mirovinskoga sustava
 - zdravstvenoga sustava i zdravlje ljudi za učinke na zdravstvo i zdravlje ljudi
 - socijalne skrbi za sustav socijalne skrbi i socijalne učinke
 - zaštite okoliša za učinke na okoliš i održivi razvoj
 - zaštite ljudskih prava za učinke na zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i
 - zaštite tržišnog natjecanja za učinke na tržišno natjecanje.
- c) *SCM metodologija* je metoda mjerenja administrativnog troška koje gospodarstvo ima prilikom primjene propisa koji su na snazi i koji bi proizašli iz nacrtu prijedloga propisa
- d) *MSP test* sadrži postupak analize i ocjene negativnog učinka pojedinog propisa na malo gospodarstvo u obliku dodatnih ili povećanih troškova, odnosno pozitivnih učinaka kao gospodarske koristi za subjekte malog gospodarstva
- e) *savjetovanje* je postupak koji stručni nositelj provodi radi savjetovanja s javnošću i zainteresiranom javnošću, sukladno posebnim propisima kojima se uređuje pravo na pristup informacijama.

Primjena Zakona

Članak 5.

- (1) Ovaj se Zakon primjenjuje na postupak izrade nacrtu prijedloga zakona koje Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) predlaže za donošenje Hrvatskome saboru te na druge postupke u vezi s izradom propisa i praćenjem njihove provedbe kako je to određeno ovim Zakonom.
- (2) Ovaj se Zakon ne primjenjuje na procjenu fiskalnog učinka propisa na državni proračun, koja se izrađuje i iskazuje prema Obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka, sukladno posebnim propisima.

Primjena drugih propisa

Članak 6.

- (1) Na pitanja u vezi s postupkom izrade i donošenja zakona koja nisu uređena ovim Zakonom i njegovim provedbenim propisom, primjenjuju se odredbe Poslovnika Vlade Republike Hrvatske i Poslovnika Hrvatskoga sabora.
- (2) Na pitanja savjetovanja s javnošću i zainteresiranom javnošću koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje pravo na pristup informacijama i drugi posebni propisi i akti kojima je uređeno sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u pojedinim upravnim područjima.

DIO DRUGI

Akti planiranja procjene učinaka propisa

Članak 7.

Akti planiranja procjene učinaka propisa su:

- Strategija procjene učinaka propisa (u daljnjem tekstu: Strategija)
- Akcijski plan procjene učinaka propisa (u daljnjem tekstu: Akcijski plan).

Strategija i Akcijski plan

Članak 8.

- (1) Strategijom se dugoročno usmjerava razvoj sustava procjene učinaka propisa i njegova provedivost, ciljevi, poboljšanje kvalitete propisa i razvoj administrativnih kapaciteta.
- (2) Akcijski plan je provedbeni akt Strategije kojim se određuju prioritetne mjere i aktivnosti na razvoju sustava procjene učinaka propisa, način provedbe i redosljed ostvarivanja mjera, rokovi izvršavanja i nositelji provedbe mjera i aktivnosti.
- (3) Ured za zakonodavstvo (u daljnjem tekstu: Ured) je koordinator i stručni nositelj izrade Strategije i Akcijskog plana, zajedno sa središnjim tijelima državne uprave i drugim dionicima.
- (4) Strategiju, na prijedlog Ureda, donosi Vlada, za razdoblje od pet godina.
- (5) Akcijski plan donosi Ured za razdoblje važenja Strategije, a po potrebi i za kraće razdoblje.
- (6) Strategija i Akcijski plan objavljuju se na mrežnim stranicama Ureda.
- (7) Ured izvješćuje Vladu o provedbi i ostvarenju ciljeva iz Strategije, u prvom tromjesečju nakon isteka razdoblja važenja Strategije.

DIO TREĆI

Kriteriji u postupku procjene učinaka propisa

Članak 9.

- (1) U postupku procjene učinaka propisa značajni izravni učinci analiziraju se prema vrstama učinaka i obuhvaćenim adresatima nacrta prijedloga zakona.
- (2) Izravni učinci analiziraju se osobito prema sljedećim vrstama učinaka:
 - *procjena gospodarskih učinaka* uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na makroekonomsko okruženje, priljev investicija, funkcioniranje tržišta i konkurentnost gospodarstva, malo gospodarstvo, administrativne prepreke za poslovanje, istraživanje i razvoj te zaštitu potrošača
 - *procjena socijalnih učinaka* uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na demografske trendove, socijalnu skrb, socijalnu uključenost i zaštitu skupina s posebnim interesima i potrebama, pristup javnim uslugama i pravo na zdravstvenu zaštitu
 - *procjena učinaka na rad i tržište rada* uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na zapošljavanje i tržište rada, standarde i prava na kvalitetu radnog mjesta i na mirovinski sustav
 - *procjena učinaka na zaštitu okoliša* uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na klimu, kvalitetu i korištenje zraka, vode i tla, upravljanje prirodnim resursima, korištenje obnovljivih i neobnovljivih izvora energije, upravljanje otpadom i recikliranje
 - *procjena učinaka na zaštitu ljudskih prava* uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na ravnopravnost spolova, pravo na jednaki tretman i prilike, suzbijanje diskriminacije, povredu privatnosti, zaštitu osobnih podataka, pristup pravosuđu, pravo na pristup informacijama i druga Ustavom Republike Hrvatske zajamčena prava i
 - *procjena učinaka na tržišno natjecanje* uključuje procjenu očekivanih izravnih učinaka na tržišno natjecanje između poduzetnika na tržištu pod nediskriminirajućim uvjetima.
- (3) Izravni učinci analiziraju se osobito prema sljedećim adresatima:
 - mikro, mali, srednji i veliki poduzetnici, obiteljska poljoprivredna gospodarstva, zadruge
 - građani
 - obitelji i kućanstva
 - radnici i umirovljenici
 - pružatelji uslužnih djelatnosti u pojedinoj gospodarskoj grani i potrošači
 - hrvatski branitelji
 - manjine
 - socijalne skupine s posebnim interesima i potrebama
 - udruge i zaklade

- središnja tijela državne uprave, druga državna tijela, pravosudna tijela, javne ustanove, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske i trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
- (4) Poblje kriterije izravnih učinaka, način utvrđivanja adresata te druga pitanja s tim u vezi propisuje Vlada uredbom.

DIO ČETVRTI

Plan zakonodavnih aktivnosti

Članak 10.

- (1) Vlada donosi Plan zakonodavnih aktivnosti u kojem su sadržani svi nacrti prijedloga zakona koje se planira utvrditi tijekom razdoblja za koje se Plan zakonodavnih aktivnosti donosi.
- (2) Plan zakonodavnih aktivnosti se izrađuje na temelju prijedloga planova zakonodavnih aktivnosti stručnih nositelja.
- (3) Plan zakonodavnih aktivnosti se donosi na prijedlog Ureda u zadnjem tromjesečju tekuće kalendarske godine za sljedeću kalendarsku godinu.
- (4) Plan zakonodavnih aktivnosti sadrži naznaku nacrtu prijedloga zakona za koje treba provesti procjenu učinaka propisa, naznaku nacrtu prijedloga zakona kojima se zakonodavstvo Republike Hrvatske usklađuje sa zakonodavstvom Europske unije i, ako je potrebno, naznaku nacrtu prijedloga zakona sadržanih u programskim i drugim aktima planiranja Vlade.
- (5) Podaci u Planu zakonodavnih aktivnosti iskazuju se po aktivnostima planiranim u tromjesečnim razdobljima.
- (6) Ured je koordinator i stručni nositelj izrade Plana zakonodavnih aktivnosti i Izvješća o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti u suradnji sa stručnim nositeljima.
- (7) Ured izvješćuje Vladu o izvršenju Plana zakonodavnih aktivnosti u prvom tromjesečju tekuće godine za prethodnu godinu.
- (8) Plan zakonodavnih aktivnosti i Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti objavljuje se na mrežnim stranicama Ureda.

Postupak izrade Plana zakonodavnih aktivnosti

Članak 11.

- (1) Stručni nositelj dužan je utvrditi Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti iz svoga djelokruga.

- (2) Stručni nositelj za svaki nacrt prijedloga zakona koji utvrđuje u Prijedlogu plana zakonodavnih aktivnosti provodi Prethodnu procjenu, osim za zakone iz članka 15. ovoga Zakona.
- (3) Za Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti i Prethodnu procjenu provodi se savjetovanje u razdoblju od 1. do 30. rujna, u trajanju od najmanje 15 dana.
- (4) Stručni nositelj dostavlja Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti s obrascima prethodne procjene na mišljenje Uredu, najkasnije do 31. listopada tekuće godine.
- (5) Ured razmatra Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti i obrasce prethodne procjene te može zatražiti doradu obrazaca.
- (6) Ured obvezno dostavlja obrasce prethodne procjene na mišljenje tijelu nadležnom za provođenje MSP testa odnosno za provedbu SCM metodologije, koje je dužno u roku od osam dana od zaprimanja dostaviti mišljenje Uredu o potrebi provođenja ovih aktivnosti. Pri odlučivanju o obvezi provođenja MSP testa i provedbi SCM metodologije, isključivo je mjerodavno mišljenje tijela nadležnog za njihovo provođenje.
- (7) Stručni nositelj dužan je usuglasiti Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti iz svoga djelokruga s Uredom, najkasnije do 1. prosinca tekuće godine.
- (8) Ured upućuje Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti Vladi na donošenje do 15. prosinca tekuće godine.

DIO PETI

Prethodna procjena

Članak 12.

- (1) Prethodna procjena obuhvaća sljedeće aktivnosti:
 - analizu postojećeg stanja u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona
 - utvrđivanje ishoda odnosno promjena u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona i vremenskog okvira za njihovo postizanje
 - određivanje adresata na koje se nacrt prijedloga zakona odnosi
 - utvrđivanje rješenja koja mogu dovesti do ostvarenja ishoda u području koje se namjerava urediti nacrtom prijedloga zakona
 - utvrđivanje izravnih učinaka, osobito, gospodarskih, socijalnih, učinaka na tržište rada, učinaka na zaštitu okoliša, na zaštitu ljudskih prava i učinaka na tržišno natjecanje
 - utvrđivanje potrebe za provođenjem MSP testa i
 - utvrđivanje potrebe za provođenjem SCM metodologije.
- (2) Aktivnosti Prethodne procjene iskazuju se na propisanom obrascu.

- (3) Stručni nositelj u okviru Prethodne procjene provodi savjetovanje i, po potrebi, međuresorne konzultacije nadležnih tijela i s drugim zainteresiranim dionicima, u skladu s ovim Zakonom.
- (4) Aktivnosti Prethodne procjene, sadržaj obrasca i postupak savjetovanja iz stavka 3. ovoga članka detaljnije će propisati Vlada uredbom.

Procjena učinaka propisa

Članak 13.

- (1) Na temelju obveza iz Plana zakonodavnih aktivnosti i rezultata Prethodne procjene stručni nositelj pristupa provedbi procjene učinaka propisa, u okviru koje se izrađuje Iskaz o procjeni učinaka propisa (u daljnjem tekstu: Iskaz) i nacrt prijedloga zakona.
- (2) Izradom Iskaza stručni nositelj osobito provodi sljedeće aktivnosti:
 - detaljno utvrđuje ishode odnosno promjene koje se žele postići nacrtom prijedloga zakona
 - detaljno analizira izravne učinke utvrđene u Prethodnoj procjeni
 - ako je potrebno, detaljno analizira izravne učinke pojedinačnih i mogućih alternativnih normativnih rješenja iz nacrta prijedloga zakona
 - odabire optimalno rješenje za postizanje utvrđenih ishoda odnosno promjena u području koje se uređuje nacrtom prijedloga zakona
 - ako je potrebno, provodi MSP test
 - ako je potrebno, provodi mjerenje SCM metodologijom
 - utvrđuje vremenski okvir i osnovne kriterije za vrednovanje nacrta prijedloga zakona te druga pitanja s tim u vezi.
- (3) Aktivnosti procjene učinaka propisa iskazuju se na propisanom obrascu.
- (4) Za izradu Iskaza i nacrta prijedloga zakona čelnik tijela koje je stručni nositelj može osnovati radnu skupinu.
- (5) O Iskazu i nacrtu prijedloga zakona provodi se savjetovanje u trajanju od najmanje 30 dana uz javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja. Istovremeno sa savjetovanjem, Iskaz se dostavlja na mišljenje nadležnim tijelima i Uredu.
- (6) Stručni nositelj provodi konzultacije o Iskazu s nadležnim i drugim mjerodavnim tijelima, ovisno o sadržaju Iskaza, radi njegova usuglašavanja.
- (7) Tijelo nadležno za provođenje MSP testa odnosno za provedbu SCM metodologije, obvezno provodi usuglašavanje o rezultatima provedbe MSP testa i SCM metodologije.
- (8) Ured može, ako je potrebno, provesti konzultacije o Iskazu sa stručnim nositeljem i nadležnim tijelima.
- (9) Nakon provedenog postupka savjetovanja i usuglašavanja Iskaz se dostavlja na suglasnost Uredu, a nacrt prijedloga zakona na mišljenje nadležnim tijelima, Uredu i drugim tijelima u skladu s Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske.

- (10) Aktivnosti procjene učinaka propisa i sadržaj Obrasca iskaza detaljnije će propisati Vlada uredbom.

Članak 14.

Upućivanje u postupak donošenja Vladi i Hrvatskome saboru

- (1) Uz nacrt prijedloga zakona koji stručni nositelj predlaže Vladi, prilaže se Iskaz.
- (2) Uz prijedlog zakona koji Vlada predlaže na donošenje Hrvatskome saboru, dostavlja se Iskaz.

DIO ŠESTI

Iznimke od provedbe postupka procjene učinaka propisa

Članak 15.

- (1) Postupak procjene učinaka propisa ne provodi se kada se predlaže donošenje zakona radi:
- potvrđivanja međunarodnih ugovora
 - provedbi uredbi i drugih obvezujućih pravnih akata Europske unije koji se izravno promjenjuju na području Republike Hrvatske
 - izvršenja državnog proračuna Republike Hrvatske i
 - davanja ovlaštenja Vladi da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora.
- (2) Iznimno od stavka 1. podstavka 1. ovoga članka, procjena učinaka propisa može se provesti kada se predlaže donošenje zakona radi potvrđivanja međunarodnog ugovora, na temelju zaključka Hrvatskoga sabora.
- (3) U slučaju iz stavka 2. ovoga članka, postupak procjene učinaka propisa provodi stručni nositelj sukladno odredbama ovog Zakona.

Zakoni izvan Plana zakonodavnih aktivnosti

Članak 16.

- (1) Ako je tijekom kalendarske godine potrebno donijeti zakon koji nije sadržan u Planu zakonodavnih aktivnosti, stručni nositelj dužan je provesti Prethodnu procjenu sukladno ovom Zakonu.
- (2) Stručni nositelj dužan je u okviru Prethodne procjene provesti savjetovanje u trajanju od najmanje 15 dana.

- (3) Istovremeno sa savjetovanjem, stručni nositelj dužan je Obrazac prethodne procjene dostaviti na mišljenje Uredu za vrijeme trajanja savjetovanja.
- (4) Ured obvezno dostavlja Obrazac prethodne procjene na mišljenje tijelu nadležnom za provođenje MSP testa odnosno tijelu nadležnom za provedbu SCM metodologije, koje je dužno u roku od pet dana od zaprimanja dostaviti mišljenje Uredu iz svoje nadležnosti. Pri odlučivanju o obvezi provođenja MSP testa i provedbi SCM metodologije, isključivo je mjerodavno mišljenje tijela nadležnog za njihovo provođenje.
- (5) Ured je dužan razmotriti Obrazac prethodne procjene te, ako je potrebno, zatražiti dopune, odnosno doradu.
- (6) Stručni nositelj dužan je Obrazac prethodne procjene usuglasiti s Uredom prije uvrštavanja nacрта prijedloga zakona na sjednice radnih tijela Vlade.
- (7) Ovisno o rezultatima Prethodne procjene, stručni nositelj dužan je provesti procjenu učinaka propisa sukladno članku 13. ovoga Zakona.
- (8) U slučaju da nije postignuta suglasnost iz stavka 6. ovoga članka, stručni nositelj dužan je na sjednicama radnih tijela Vlade obrazložiti prijedloge i primjedbe koje nije prihvatio, a osobito je dužan obrazložiti opravdanost upućivanja u postupak donošenja nacрта prijedloga zakona koji ima negativne učinke.

Naknadna procjena učinaka propisa

Članak 17.

- (1) Nacrt prijedloga zakona za koji se treba provesti procjena učinaka propisa može se izuzeti od daljnjeg postupka ako se zakon donosi radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa, uz detaljno navođenje razloga.
- (2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka stručni nositelj dužan je naknadno provesti procjenu učinaka propisa najkasnije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu zakona.
- (3) Obaveza naknadne provedbe procjene učinaka propisa utvrđuje se u prijelaznim odredbama nacрта prijedloga zakona.

Iznimna provedba procjene učinaka propisa

Članak 18.

- (1) Procjena učinaka propisa može se provesti za zakone, provedbene propise i akte planiranja koji su na snazi.
- (2) Procjena učinaka propisa može se provesti i za provedbene propise i akte planiranja u izradi uz odgovarajuću primjenu odredbi propisa o procjeni učinaka propisa, osim ako posebnim propisom nije drugačije propisano.

- (3) Za koordinaciju i provedbu procjene učinaka propisa iz stavaka 1. i 2. ovoga članka u cijelosti je nadležan stručni nositelj.
- (4) Procjena učinaka propisa provodi se i na temelju zaključka Hrvatskoga sabora donesenog vezano za djelovanje Vlade u institucijama Europske unije u vezi s prijedlogom propisa i odlukama Europske unije u čijem donošenju sudjeluje putem svojih predstavnika.
- (5) U slučaju iz stavka 4. ovoga članka, postupak procjene učinaka propisa provodi stručni nositelj sukladno odredbama ovoga Zakona.

DIO SEDMI

Nadležnost za postupak procjene učinaka propisa

Članak 19.

Za postupak procjene učinaka propisa nadležni su:

- Ured
- stručni nositelj
- nadležna tijela.

Tijelo nadležno za koordinaciju postupka procjene učinaka propisa

Članak 20.

- (1) Ured je nadležan za koordinaciju provedbe Prethodne procjene i procjene učinaka propisa, izradu Plana zakonodavnih aktivnosti, izradu akata planiranja iz članka 7. ovoga Zakona i za izradu uredbe iz članka 23. ovoga Zakona.
- (2) Ured je nadležan za obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procjene učinaka propisa i u području izrade propisa.

Stručni nositelj

Članak 21.

- (1) Stručni nositelj nadležan je za provedbu Prethodne procjene, izradu Prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti iz svoga djelokruga te za provedbu procjene učinaka propisa u skladu s ovim Zakonom i uredbom iz članka 23. ovoga Zakona.
- (2) Za obavljanje poslova iz stavka 1. ovoga članka, stručni nositelj dužan je uspostaviti odgovarajuće administrativne kapacitete odnosno imenovati koordinatora za poslove procjene učinaka propisa (u daljnjem tekstu: Koordinator) ili ustrojiti odgovarajuću ustrojstvenu jedinicu.

- (3) Koordinator se imenuje iz redova rukovodećih državnih službenika i može imati zamjenika.
- (4) Koordinator, odnosno službenici zaduženi za poslove procjene učinaka propisa dužni su surađivati s ustrojstvenom jedinicom stručnog nositelja koja izrađuje nacrt prijedloga zakona te, po potrebi, sudjelovati u radu radne skupine za izradu nacrta prijedloga zakona.

Nadležna tijela

Članak 22.

- (1) Nadležna tijela sudjeluju u postupku procjene učinaka propisa razmatranjem i davanjem mišljenja iz svoga djelokruga sukladno ovom Zakonu i u skladu s posebnim propisima te surađuju s drugim tijelima ovisno o utvrđenim učincima.
- (2) Kada nadležno tijelo postupa u svojstvu stručnog nositelja izrade propisa, tada ono ne daje posebno mišljenje iz područja svoje nadležnosti.

Podzakonski propis

Članak 23.

Pobliže kriterije i vrste adresata iz članka 9. stavka 4., aktivnosti, sadržaj obrasca i postupak savjetovanja u Prethodnoj procjeni iz članka 12. stavka 4. i u procjeni učinaka propisa iz članka 13. stavka 10. ovoga Zakona te druga pitanja s tim u vezi propisuje Vlada uredbom.

DIO OSMI

Nadzor

Članak 24.

Nadzor nad provedbom ovoga Zakona provodi Ured.

DIO DEVETI

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 25.

- (1) Vlada će donijeti Strategiju iz članka 8. ovoga Zakona, u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.
- (2) Vlada će donijeti uredbu iz članka 23. ovoga Zakona u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

- (3) Ured će u roku od tri mjeseca od dana donošenja Strategije iz stavka 1. ovoga članka donijeti Akcijski plan iz članka 8. ovoga Zakona.

Članak 26.

Do dana stupanja na snagu uredbe iz članka 23. ovoga Zakona, ostaje na snazi Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa (Narodne novine, broj 66/12), osim odredbi koje su u suprotnosti s ovim Zakonom.

Članak 27.

- (1) Stručni nositelji su dužni imenovati koordinateure sukladno članku 21. ovoga Zakona u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.
- (2) Do imenovanja koordinatora iz stavka 1. ovoga članka, poslove koordinatora nastavljaju obavljati osobe imenovane sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11).

Članak 28.

Stručni nositelji, u odnosu na propise kojima se zakonodavstvo Republike Hrvatske usklađuje sa zakonodavstvom Europske unije nastavljaju, i nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, sve aktivnosti u vezi s pripremanjem Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije koji donosi Hrvatski sabor za razdoblje proračunske godine.

Članak 29.

Postupci procjene učinaka propisa započeti do dana stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se prema odredbama Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11).

Članak 30.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11).

Članak 31.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama.

OBRAZLOŽENJE

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI I PITANJA KOJA SE NJIME UREĐUJU

Sustav procjene učinaka propisa po prvi puta je uveden u pravni sustav Republike Hrvatske 1. siječnja 2012. godine stupanjem na snagu Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11 – u daljnjem tekstu: Zakon). Normativni i strateški okvir procjene učinaka propisa još čine Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa (Narodne novine, broj 66/12) te Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine i Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine (Narodne novine, broj 146/12). Uvođenje sustava procjene učinaka propisa imalo je za cilj osigurati razvoj učinkovitijeg i kvalitetnijeg zakonodavstva tako da novo zakonodavstvo postiže zadane ciljeve, uz niske troškove i bez nepotrebnih prepreka.

U petogodišnjem razdoblju primjene sustava procjene učinaka propisa obveze stručnih nositelja izrade propisa bile su usmjerene na izradu godišnjih planova normativnih aktivnosti, dosljednu provedbu postupaka procjene učinaka propisa te uključivanje zainteresirane javnosti u sam postupak s ciljem utvrđivanja optimalnog normativnog rješenja.

Kako bi se provela sveobuhvatna analiza primjene Zakona, izrađena su izvješća o izvršenju godišnjih planova normativnih aktivnosti za 2013., 2014. i 2015. godinu, kao i Izvješće o provedbi procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine¹. Analiza dosadašnje primjene i postignutih učinaka pokazala je postojanje nedostataka u procesu planiranja zakonodavstva, odnosno izvršenja godišnjih planova normativnih aktivnosti, ali i u provedbi samog postupka procjene učinaka propisa i njegovim rezultatima. S druge strane, uključivanje zainteresirane javnosti u sam postupak proizvelo je pozitivne učinke jer su stručni nositelji izrade propisa bili obvezni pokrenuti formalno javno savjetovanje u nekoliko stadija zakonodavnog procesa, što je povećalo razinu transparentnosti postupka donošenja zakona i odgovornosti predlagatelja propisa.

S ciljem planiranja zakonodavne aktivnosti, a prema obvezama iz Zakona, Vlada Republike Hrvatske je od 2013. godine do danas donosila godišnje planove normativnih aktivnosti. Međutim, većina normativnih aktivnosti u razdoblju od 2013. do konca 2015. godine odvijala se neplanirano, nenajavljeno i u hitnoj proceduri. Tako je 2013. godine usvojeno 216 neplaniranih nacrtu prijedloga zakona, a 2014. godine, kao i u 2015. godini, 92 neplanirana nacrtu prijedloga zakona.

Na temelju analize izvršenja godišnjih planova i podataka o broju utvrđenih prijedloga zakona u trogodišnjem razdoblju, vidljiv je konstantan pad izvršenja godišnjih planova normativnih aktivnosti. Tako je u 2013. godini izvršenje plana iznosilo 37,6%, u 2014. godini 32,2%, a u 2015. godini svega 10,7%. Na trogodišnjoj razini izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti iznosi 26,83%.

Unatoč pravodobnom godišnjem planiranju provedbe postupka procjene učinaka propisa za značajan broj nacrtu prijedloga zakona, sama provedba postupka bila je neredovita.

¹ Dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr>

Tijekom 2013. godine, od planiranih 61 provedeno je 22 postupka procjene učinaka propisa. U 2014. godini od planiranih 45 provedeno je devet postupaka procjene učinaka propisa, dok su u 2015. godini od planiranih 34 provedena samo tri postupka procjene učinaka propisa. Na trogodišnjoj razini, izvršenje planiranih postupaka procjene učinaka propisa u prosjeku iznosi 24,2%.²

U praksi se pokazalo da je, u okolnostima pojačane i iznimno dinamične normativne aktivnosti, teško u cijelosti isplanirati svu zakonodavnu aktivnost na godišnjoj razini. Pored toga, važeći postupak procjene učinaka propisa pokazao se suviše složenim te je kao takav često obeshrabrivao stručne nositelje izrade propisa za njegovu primjenu. Rezultat provedenih postupaka procjene učinaka propisa najčešće je bila niska kvaliteta akata procjene učinaka propisa.

Također, pokazalo se da prepoznavanje i shvaćanje važnosti procjene učinaka propisa u javnosti nije na dostatnoj razini. Umjesto da je težište javnosti bio na procjeni učinaka propisa, fokus je bio na finalnom normativnom rješenju. Jednako tako, razumijevanje važnosti procjene učinaka propisa kako od strane donositelja odluka na razini tijela državne uprave tako i na razini Vlade Republike Hrvatske nije bilo dostatno. Stvorena je percepcija da je procjena učinaka formalna, proceduralna i administrativna zadaća, a ne stvarni, kvalitativni iskorak ka uspostavi boljeg zakonodavstva.

Nedostatna razina političke svijesti o važnosti procjene učinaka propisa posljedično je utjecala na velik broj neplaniranih zakona koji su se donosili u hitnoj proceduri, i najčešće, bez provedbe postupka procjene učinaka propisa.

Izneseni problemi i rezultati provedene analize ukazali su na potrebu pojednostavljenja normativnog okvira za procjenu učinaka propisa, boljeg reguliranja mogućih izvanrednih situacija koje se javljaju u zakonodavnom postupku te daljnjeg jačanja stručno analitičkih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa.

Ovim se zakonom na jednostavniji, razumljiviji i pregledniji način uređuje procjena učinaka propisa i druga pitanja s tim u vezi.

U okviru postupka procjene učinaka propisa za svaki prijedlog zakona koji Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru na donošenje obvezno se provodi prethodni postupak procjene učinaka propisa, a ovisno o rezultatima analize izravnih učinaka za pojedine nacрте prijedloga zakona treba se provesti i procjena učinaka propisa.

Ovim se zakonom pojednostavnjuje postupak i značajno skraćuje vrijeme koje je potrebno za provođenje cjelokupnog postupka procjene učinaka propisa. U sada važećem Zakonu postupak vezan uz nacrt prijedloga iskaza trajao je najmanje 45 dana, a daljnji postupak vezan uz izradu prijedloga iskaza i nacрта prijedloga zakona dodatnih 15-30 dana. Sada je korak izrade nacрта prijedloga iskaza izostavljen, a cjelokupni postupak procjene učinaka propisa moguće je dovršiti u 30 dana.

Postupak procjene učinaka propisa definira se kao postupak pripreme i izrade nacрта prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka na područje gospodarstva, malog gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskoga sustava, zdravstva, zaštite okoliša,

² Dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr>

zaštite ljudskih prava, zaštite tržišnog natjecanja, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja.

Značajnija se uloga daje procjeni učinaka nacrta prijedloga zakona na malo gospodarstvo putem testa na malo i srednje poduzetništvo (MSP test) te procjeni administrativnog troška korištenjem Standard Cost Model metodologije (SCM metodologija), kao i tijelima koja su nadležna za ova područja.

Uvodi se obveza procjene izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona na pojedine adresate, a osobito u odnosu na građane, obitelji, kućanstva, mikro, male, srednje i velike poduzetnike, obiteljska poljoprivredna gospodarstva, zadrugarstvo, radnike i umirovljenike, pružatelje uslužnih djelatnosti u pojedinim gospodarskim granama, potrošače, hrvatske branitelje, manjine, socijalne skupine s posebnim interesima i potrebama, udruge, zaklade, središnja tijela državne uprave, druga državna tijela, pravosudna tijela, javne ustanove, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske te trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ovim Prijedlogom zakona zadržana je obveza Vlade Republike Hrvatske da svake godine donese plan zakonodavnih aktivnosti u kojem su sadržani svi nacrti prijedloga zakona koje se planira predložiti Hrvatskome saboru tijekom godine, uključujući i zakone kojima se zakonodavstvo Republike Hrvatske usklađuje sa zakonodavstvom Europske unije.

Praksa je pokazala da prilikom izrade godišnjeg plana zakonodavnih aktivnosti nije uvijek moguće predvidjeti sve zakone koje će tijekom godine trebati donijeti, stoga se detaljno uređuje postupak za takve, neplanirane nacрте prijedloga zakona.

Kako je dosadašnja primjena Zakona pokazala da postoji nekoliko kategorija zakona za koje nije svrhovito provoditi postupak procjene učinaka propisa, ovim zakonom propisano je da se u cijelosti isključuje primjena postupka kada se zakon donosi radi potvrđivanja međunarodnih ugovora, radi provedbe uredbi i drugih obvezujućih pravnih akata Europske unije koji se izravno promjenjuju na području Republike Hrvatske, izvršenja državnog proračuna Republike Hrvatske te davanja ovlaštenja Vladi Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora.

Uvodi se i obveza naknadne provedbe procjene učinaka propisa u slučajevima kada je nacrt prijedloga zakona izuzet od provedbe procjene učinaka propisa jer se donosi radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa, uz detaljno navođenje razloga. U takvim, iznimnim slučajevima postoji obveza provođenja procjene učinaka propisa najkasnije u roku od dvije godine od stupanja na snagu zakona.

Ovaj zakon izrađen je u postupku procjene učinaka propisa, prema važećem Zakonu o procjeni učinaka propisa te su u okviru toga postupka detaljno analizirani očekivani učinci i ciljevi koji se žele njime postići.

Za očekivati je da će primjena ovoga zakona rezultirati smanjenjem neplaniranih zakonodavnih aktivnosti, pojednostavljenjem i kraćim trajanjem postupka procjene učinaka propisa, a što će omogućiti provođenje ovoga postupka za veći broj zakona. Već će se u samom postupku izrade zakona utvrditi moguće prepreke za poslovanje poduzetnika kao i

utjecaj na status građana, a očekuju se i daljnji pozitivni pomaci u osiguranju otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog postupka, poticanje suradnje i međuresorne koordinacije te podizanje razine odgovornosti tijela državne uprave.

Krajnji je cilj ovoga zakona osigurati daljnji razvoj učinkovitog i samostalnog sustava procjene učinaka propisa kroz aktivnu ulogu svih tijela odgovornih za sustav procjene učinaka propisa kao i sudjelovanje svih zainteresiranih dionika. Takav sustav treba doprinijeti poticajnom poslovnom okruženju, većoj pravnoj sigurnosti i jačanju vladavine prava, smanjenju administrativnih troškova za građane i poslovne subjekte, uz istodobno osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobnih i političkih sloboda i prava te gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava.

II. OBRAZLOŽENJE ODREDBI PREDLOŽENOGA ZAKONA

Uz članak 1.

Uređuje se predmet Zakona, navodi se da se Zakonom uređuje postupak procjene učinaka propisa, način planiranja zakonodavnih aktivnosti, tijela nadležna za postupak procjene učinaka propisa, način savjetovanja s javnošću u tom postupku.

Uz članke 2. i 3.

Ovim člancima određuje se sadržaj i pojam postupka procjene učinaka propisa te opći i posebni ciljevi postupka procjene učinaka propisa.

Uz članak 4.

Ovim člankom određuje se značenje pojedinih pojmova u Zakonu.

Uz članak 5.

Člankom se propisuje primjena Zakona na postupak u vezi s izradom propisa predviđenih Planom zakonodavnih aktivnosti te u drugim slučajevima predviđenim Zakonom. Postupak procjene učinaka propisa provodi se samo za nacрте prijedloga zakona koje Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru na donošenje, osim ako ovim Zakonom nije drugo propisano. Također se propisuje da se Zakon ne primjenjuje na procjenu fiskalnog učinka propisa na državni proračun, koja se izrađuje i iskazuje prema Obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka sukladno posebnim propisima.

Uz članak 6.

Odredbama ovoga članka propisuje se primjena drugih propisa i primjena ovoga Zakona u odnosu na posebne propise.

Uz članke 7. i 8.

Ovim člancima uređuju se akti planiranja procjene učinaka propisa, Strategija i Akcijski plan.

Uz članak 9.

Ovim člankom uređuje se kriteriji u postupku procjene učinka propisa prema vrstama učinaka i adresatima.

Uz članke 10. i 11.

Ovim člancima uređuje se obaveza donošenja Plana zakonodavnih aktivnosti, njegov sadržaj i postupak izrade.

Uz članak 12.

Ovim člankom uređuju se aktivnosti Prethodne procjene i sadržaj Obrasca prethodne procjene.

Uz članak 13.

Ovim člankom propisuju se aktivnosti u okviru procjene učinaka propisa, sadržaj Iskaza i obveze u izradi nacrtu prijedloga zakona.

Uz članak 14.

Ovim člankom propisuje se obaveza dostave Iskaza uz nacrt prijedloga zakona prilikom upućivanja u postupak donošenja Vladi i Hrvatskome saboru.

Uz članak 15.

Ovim člankom propisuje se u kojim slučajevima se postupak procjene učinaka propisa uopće ne treba provoditi, jer je dosadašnja praksa pokazala da provođenje postupka nije svrhovito. Iznimno, propisana je mogućnost da se procjena učinaka propisa može provesti kada se predlaže donošenje zakona radi potvrđivanja međunarodnog ugovora, na temelju zaključka Hrvatskoga sabora.

Uz članak 16.

Ovim člankom propisuje se postupak za nacрте prijedloga zakona koji nisu sadržani u Planu zakonodavnih aktivnosti.

Uz članak 17.

Ovim se člankom propisuje obaveza naknadne provedbe postupka procjene učinaka propisa, za nacрте prijedloga zakona koji se donose radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa, uz detaljno navođenje razloga. Procjena učinaka propisa mora se provesti u roku od dvije godine od stupanja na snagu takvog zakona.

Uz članke 18.

Ovim člankom uređuje se mogućnost provedbe procjene učinaka propisa za zakone, akte planiranja i provedbene propise koji su na snazi te za provedbene propise i akte planiranja u

izradi. Također, propisane su situacije u kojima se procjena učinaka propisa provodi na temelju zaključka Hrvatskoga sabora

Uz članke 19. do 22.

Ovim člancima uređuje se nadležnost za postupak procjene učinaka propisa te obveze nadležnih tijela.

Uz članak 23.

Ovim člankom određuje se donošenje uredbe kao podzakonskog propisa i određuje zakonodavni okvir za donošenje uredbe.

Uz članak 24.

Ovim člankom propisuje se da nadzor nad provedbom Zakona provodi Ured za zakonodavstvo.

Uz članke 25. do 31.

Ovim člancima uređuju se prijelazne i završne odredbe Zakona: donošenje akata planiranja i podzakonskog propisa, primjena dosadašnjih propisa, nastavak aktivnosti vezanih uz pripremu Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske sa zakonodavstvom Europske unije, obveze osiguranja odgovarajućih administrativnih kapaciteta, te stupanje Zakona na snagu.

III. OCJENA I IZVORI SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provedbu ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

IV. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU KONAČNIM PRIJEDLOGOM

U odnosu na tekst Prijedloga zakona koji je bio u prvom čitanju u Hrvatskome saboru u Konačnom prijedlogu zakona nastale su određene razlike kao posljedica uvažavanja prijedloga i mišljenja Odbora za zakonodavstvo i prijedloga zastupnika iznesenih u raspravi u Hrvatskome saboru.

Uvažavajući prijedlog Odbora za zakonodavstvo, u članku 15. Konačnog prijedloga zakona propisana je mogućnost da se postupak procjene učinaka propisa provede na temelju zaključka Hrvatskoga sabora donesenog vezano za potvrđivanje međunarodnog ugovora.

Odgovarajuće je uvažena prijedlog Kluba zastupnika Mosta nezavisnih lista na način da je u članku 14. Konačnog prijedloga zakona propisana obveza da se, kod upućivanja u postupak donošenja, uz nacrt prijedloga zakona prilaže Iskaz o procjeni učinaka propisa.

Predlagatelj je nomotehnički doradio članak 4. točku b), članak 6. stavak 2., članak 11. stavak 2., članak 13. stavak 1., članak 18. i članak 19. Prijedloga zakona, u skladu s Jedinственим методолошко-номотехничким pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor ("Narodne novine" br. 74/15).

V. PRIJEDLOZI I MIŠLJENJA DANI NA PRIJEDLOG ZAKONA KOJE PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO, S OBRAZLOŽENJEM

U raspravi u Hrvatskome saboru iznesene su određene načelne primjedbe i prijedlozi zastupnika koje predlagatelj nije prihvatio, uz sljedeća obrazloženja:

U odnosu na prijedlog da se omogući provedba postupka procjene učinaka propisa i za zakone kojima se u pravni sustav Republike Hrvatske preuzimaju pojedine direktive Europske unije, predlagatelj ističe da takvi zakoni nisu izuzeti od postupka procjene učinaka propisa.

U odnosu na prijedlog da se postupak procjene učinaka propisa provodi i za provedbene propise, predlagatelj ističe da je člankom 18. Konačnog prijedloga zakona propisana mogućnost da se procjena učinaka propisa provede i za provedbene propise i akte planiranja, bilo da su u postupku izrade ili su već na snazi.

Prijedlog da se u kod propisivanja adresata uzmu u obzir običajni i etički čimbenici, predlagatelj ističe da se ovom slučaju ne radi o pravnim kategorijama pa ih stoga nije moguće propisati zakonom. Međutim, nema zapreke da stručni nositelj kod procjenjivanja izravnih učinaka pojedinog nacrta prijedloga zakona ne uzme u obzir i taj aspekt, ako je važan s obzirom na područje i materiju koja se uređuje nacrtom prijedloga zakona.

U odnosu na prijedlog da se kroz postupak procjene učinaka propisa razmatraju i širi učinci, a ne samo financijski odnosno učinci na proračun, predlagatelj ističe da je postupak procjene učinaka propisa sveobuhvatan te da, kao što je propisano člancima 2. i 9. Konačnog prijedloga zakona, analizom izravnih učinaka nacrta prijedloga zakona utvrđuju se učinci na području gospodarstva, malog gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskoga sustava, zdravstva, zaštite okoliša, zaštite ljudskih prava te zaštite tržišnog natjecanja.

Prijedlog da se u Konačni prijedlog zakona ugrade i odredbe kojima bi se uređivale situacije vezane uz retroaktivnu primjenu zakona nije moguće prihvatiti jer se radi o ustavnoj kategoriji, odnosno o pitanju koja je uređeno Ustavom Republike Hrvatske i Poslovníkom Hrvatskoga sabora.