



SIGMA

Podrška unapređenju uprave i menadžmenta

Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije, koju pretežno finansira EU

KAPACITETI REGULATORNOG UPRAVLJANJA ZEMALJA ČLANICA EVROPSKE UNIJE KOJE SU PRIMLJENE U ČLANSTVO 1. MAJA 2004.

**ODRŽIVOST NAPRETKA U REGULATORNOM UPRAVLJANJU KROZ JAVNU POLITIKU
BOLJE REGULATIVE**

DOKUMENT SIGMA BR. 42, 2007.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi izneseni u ovom dokumentu ni na koji način ne odražavaju zvanični stav Evropske unije, niti nužno odražavaju stavove OECD-a i njegovih zemalja članica ili zemalja korisnica koje učestvuju u programu Sigma.

PROGRAM SIGMA

Program Sigma – Podrška unapređenju uprave i menadženta – je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije (EU), koju u najvećoj mjeri finansira EU.

Sigma, u partnerstvu sa zemljama korisnicama, podržava razvoj dobre uprave kroz:

- ocjenu napretka reforme i identifikaciju prioriteta u odnosu na osnovne odrednice koje odražavaju dobru evropsku praksu i postojeće zakonodavstvo EU (acquis communautaire),
- pomoć rukovoditeljima donosiocima odluka i upravi u uspostavi organizacija i procedura koje zadovoljavaju evropske standarde i dobru praksu,
- podršku u iznalaženju donatorske pomoći unutar i izvan Evrope kroz pomoć u izradi projekata, osiguranje preduslova i podršku provedbi projekata.

Sigma je u 2007. godini radila sa sljedećim zemljama partnerima:

- **novim zemljama članicama EU** – Bugarska i Rumunija,
- **zemljama kandidatima za članstvo u EU** – Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Turska,
- **zemljama Zapadnog Balkana** – Albanija, Bosna i Hercegovina (državni nivo, Federacija BiH i Republika Srpska), Crna Gora, Srbija i Kosovo (koje je od juna 1999. pod upravom Privremene administrativne misije UN-a – UNMIK)
- **Ukrajinom** (aktivnosti koje finansiraju Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske)

Program Sigma podržava reformske napore partnerskih zemalja u sljedećim oblastima:

- pravni i administrativni okviri, državna služba i pravosuđe; sistemi javnog integriteta,
- javna interna finansijska kontrola, vanjska revizija, borba protiv prevara i upravljanje fondovima EU,
- upravljanje javnom potrošnjom, sistemi budžeta i trezora,
- javne nabavke,
- definiranje i koordinacija javnih politika,
- bolja regulativa.

Za više informacija o Sigmi, posjetite našu internet stranicu:

<http://www.sigmaweb.org>

Copyright OECD, 2007

Ovaj dokument je izvorno objavljen pod naslovom: *Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004*

Zahtjev za dozvolu za umnožavanje ili prevod cijelog ili dijela ovog materijala treba dostaviti: šefu Službe za publikacije, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Francuska.

Priznanje za zasluge u provedbi projekta

Ocjene kapaciteta regulatornog upravljanja Kipra, Češke Republike, Estonije, Mađarske, Latvije, Litvanije, Malte, Poljske, Slovačke i Slovenije, na kojima se temelji ovaj sveobuhvatni izvještaj, su provedene u sklopu programa Sigma.

Sigma je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske komisije koju u najvećoj mjeri finansira Evropska komisija.

U Sigmi je projekat vodio g. Edward Donelan, glavni rukovodilac istraživanja, koji je takođe bio vodeći autor ovog izvještaja. Pomagali su mu gđa Diane de Pompignan, mlađi administrator, uz administrativnu podršku gđe Sandre Philippe.

U Evropskoj komisiji je projekat vodio g. Manuel Maria Santiago dos Santos iz Generalnog direktorata za poduzetništvo i industriju, uz pomoć gđe Debby De Roover, savjetnika za pitanja regulative i uz finansijsku podršku Generalnog direktorata za proširenje koji vode g. Alan van Hamme i gđa Ewa- Anna Stadnik.

Cijela aktivnost je provedena uz pomoć tima kolega eksperata i grupa od troje eksperata je posjetila svaku od zemalja u kojima je vršeno istraživanje.

Osnovne informacije su takođe osigurali eksperti za pojedine države.

Izvještaj je distribuiran grupi kolega eksperata izabranih na osnovu geografske zastupljenosti, broja zemalja u kojima su vršili istraživanje ili oblasti njihove ekspertize koji su dali svoje komentare na izvještaj.

Kolege koji su dali svoje komentare na ovaj izvještaj su: dr. Luigi Carbone, profesor Alan Mayhew, g. Dieudonné Mandelkern, g. Charles Henri-Montin i g. Henrik Wingfors.

SADRŽAJ

PROGRAM SIGMA	2
SAŽETAK	6
1. UVOD	9
Osnovne informacije	9
Pitanja obuhvaćena istraživanjem	10
Pitanja koja nisu obuhvaćena istraživanjem	10
Metodologija	10
Proces	11
Nove zemlje članice – pregled	11
Opći izazovi	14
2. PORIJEKLO POLITIKE BOLJE REGULATIVE U EVROPSKOJ UNIJI	17
Javna politika bolje regulative (Evropska unija)	18
3. REGULATORNO UPRAVLJANJE	23
Uvod	23
Javna politika bolje regulative	23
Strategija djelovanja i proces određivanja prioriteta	27
Transparentan i dobro struktuiran proces	31
Osiguranje kvaliteta – institucije	34
Osiguranje kvaliteta – mehanizmi	39
Odgovarajući broj adekvatno obučenog osoblja	44
3. MEHANIZMI BOLJE REGULATIVE U NOVIM ZEMLJAMA ČLANICAMA	47
Procjena utjecaja – opće karakteristike	47
Procjena utjecaja u novim zemljama članicama	51
Opće karakteristike konsultacija	57
Konsultacije u novim zemljama članicama	58
Alternative tradicionalnoj pravnoj regulativi – Opće karakteristike	62
Alternativna rješenja u odnosu na tradicionalnu pravnu regulativu u novim zemljama članicama	63
Opće karakteristike pojednostavljenja pravne regulative	64
Utvrdjivanje administrativnih troškova	67
Pojednostavljenje u novim zemljama članicama	68
Pristup	75
4. USVAJANJE U PARLAMENTU	78
Strukture za usvajanje zakonskih akata	78
Parlamentarna procedura	80
Predlaganje prijedloga zakona i amandmana od strane članova parlamenta	81
Resursi dostupni parlamentu	83
Prijedlozi	84
Izvještaji i javni upiti	89
6. PROVEDBA I POŠTIVANJE	91
Opći pristup, ili filozofija provedbe i poštivanja	91
Da li su uočljivi trendovi u smislu ostvarenja većeg nivoa provedbe ili poštivanja propisa?	93
Žalbeni postupak	94

7. ZAKLJUČCI.....	96
Zajedničke preporuke za sve nove zemlje članice	98
PRILOG 1: GLOSAR POJMOVA ZA PROJEKAT PROCJENE REGULATORNIH KAPACITETA....	100
PRILOG 2: OSNOVNE ODREDNICE	104
PRILOG 3: UPITNIK ZA PROJEKAT OCJENE KAPACITETA REGULATORNOG UPRAVLJANJA NOVIH ZEMALJA ČLANICA EU	108
PRILOG 4: EKSPERTI I TIM KOJI JE VODIO PROJEKAT	113
PRILOG 5: KORIŠTENA LITERATURA.....	115

SAŽETAK

Bolja regulativa s ciljem unapređenja konkurentnosti Evrope

Unapređenje konkurentnosti svoje ekonomije kroz povećanje rasta produktivnosti je jedan od glavnih izazova koje je Evropska unija prepoznala u prvotnoj Lisabonskoj strategiji i obnovljenoj Lisabonskoj strategiji za rast i zapošljavanje (usvojenoj 2000, odnosno 2005. godine). Unapređenje regulatornog okvira i regulatornih procesa na nivou institucija EU i njenih zemalja članica je ključni faktor u stvaranju poslovnog okruženja pogodnog za rast produktivnosti.

Ova javna politika je poznata kao 'bolja regulativa'. Ova politika ne znači veću ili manju količinu propisa, već podrazumijeva uspostavljanje procesa kojima se osigurava da su svi propisi lako razumljivi, primjenjivi i visoke kvalitete.

Pravna regulativa ima ključnu ulogu u funkcioniranju privrede i neophodno je raditi na rješavanju pitanja neuspjeha tržišta, promicati konkurentnost, promovirati sigurnost, zdravstvo i socijalnu skrb, te podržavati zaštitu okoliša. Visokokvalitetnom regulativom se ovi ciljevi ostvaruju uz najmanje moguće troškove. Regulativa loše kvalitete može imati suprotan učinak.

Ocjena kapaciteta regulatornog upravljanja u novim zemaljama članicama

Mnogo toga se zna o provedbi javne politike bolje regulative u institucijama EU i nekim zemljama članicama EU. Međutim, nedovoljno se zna o provedbi politike bolje regulative u 10 zemalja koje su postale članice EU 1. maja 2004. godine (nove zemlje članice). Kako bi imali više informacija o napretku kada je riječ o politici bolje regulative u 10 novih zemalja članica, Evropska komisija je zatražila od Sigme da provede istraživanje kojim će ispitati ovo pitanje.

Provedena istraživanja su osmišljena prvenstveno kao zadaci utvrđivanja činjenica i nije vršena ocjena kvaliteta regulative, te su korištena kao sredstvo podrške razvoju politike bolje regulative. Ovaj izvještaj je sinteza ovih istraživanja koja su provedena u periodu između marta 2005. i oktobra 2006. godine.

Istraživanjima je obuhvaćeno sljedeće: porijeklo politike bolje regulative EU kako bi se istraživanja stavila u odgovarajući kontekst, procesi regulatornog upravljanja, mehanizmi koji se koriste u ovim procesima (procjena utjecaja, konsultacije, pojednostavljenje, alternativna rješenja i pristup), procesi usvajanja i provedbe, te poštivanje zakona u novima zemljama članicama, s osvrtom na zakone o intelektualnoj svojini i zakone o zaštiti okoliša.

Nove zemlje članice su u geografskom i kulturološkom smislu raznolike, ali zajedničko im je iskustvo usvajanja pravne stečevine EU u izuzetno kratkom periodu, te su sada suočene sa izazovom njenog tumačenja i primjene u vlastitim uslovima. Osam od deset država su iskusile ubrzan historijski razvoj kada su prešle sa kontrolirane na slobodnu tržišnu ekonomiju. To nije značilo samo prilagodbu njihovih ekonomija, već i značajne i velike promjene u njihovoj kulturi upravljanja i političkom institucionalnom okruženju.

Zaključci

1. Bit će potrebno političko vodstvo kako bi se osigurala kontinuirana posvećenost politici bolje regulative, i u skladu s tim, jedinice za bolju regulativu trebaju osigurati političku

podršku, kroz seminare i rasprave kojima se promovira razumijevanje pitanja od značaja za bolju regulativu.

2. Nasuprot pitanja razvoja politike bolje regulative i unapređenja kapaciteta regulatornog upravljanja stoji znatan broj drugih pitanja od izuzetne važnosti. Nove zemlje članice trebaju vremena da apsorbiraju promjene koje su posljedica njihove prijave za članstvo u EU, a tu se prvenstveno misli na ugradnju pravne stečevine EU (*acquis communautaire*) u vlastito zakonodavstvo i, za mnoge od njih, prelazak na otvorenu tržišnu ekonomiju. Odgovornost za razvoj politike bolje regulative u novim zemljama članicama je na malom broju dužnosnika koji su posvećeni tom pitanju. Izazov za nove zemlje članice je da prepoznaju da to nije samo 'jednokratna' politika, već da ona zahtijeva kontinuiranu posvećenost napretku.
3. U svim novim zemljama članicama postoji opće razumijevanje potrebe korištenja mehanizama bolje regulative. Mnoge nove zemlje članice su usvojile zakone kojima obavezuju dužnosnike da pripreme procjenu utjecaja za svo novo zakonodavstvo. Ovi zakoni su se rijetko temeljili na odgovarajućoj metodologiji ili institucionalnim rješenjima za vršenje kontrole kvaliteta tih procjena. Posljedica toga je da je potencijalna dobrobit od upotrebe ovih mehanizama izgubljena.
4. Većina novih zemalja članica radi na rješavanju ovog problema, ali pristup vršenju procjene utjecaja je primjer šireg problema, naime, vjerovanja da je usvajanje zakona dovoljno za rješavanje problema javne politike. Osim usvajanja zakona, nove zemlje članice trebaju osigurati podršku novim zakonima uz adekvatna institucionalna rješenja, kako bi se osiguralo da se zakoni provode i poštuju.
5. Sve nove zemlje članice prepoznaju potrebu utvrđivanja administrativnih troškova i, gdje to moguće, poduzimaju korake s ciljem smanjenja tih troškova. U svim novim zemljama članicama je vidljiv napredak u smislu utvrđivanja troškova, te revidiranja administrativnih procedura, učestalosti inspekcija i relevantnih aktivnosti, kako bi se osiguralo da su opterećenja za građane i, prvenstveno, mala poduzeća, svedena na minimum. To je veoma pozitivan razvoj za koji bi, gdje to moguće, podršku trebale pružiti institucije EU.
6. Pored toga, izvršne i zakonodavne vlasti trebaju raditi zajedno i slijediti zajedničku javnu politiku s ciljem provedbe bolje regulative. Mnoge od novih zemalja članica su u skorijoj prošlosti iskusile politička previranja. Učesnici u svim aspektima političkog procesa trebaju shvatiti da prioritet treba biti dobro regulatorno okruženje, čime će se zaštititi i podržati konkurentnost svojih ekonomija. Prilikom ocjene kvaliteta regulative, i izvršna i zakonodavna vlast trebaju usvojiti multidisciplinarni pristup, pri čemu se ocjena regulative vrši u odnosu na primjenu principa bolje regulative, te pitanja pravne učinkovitosti.
7. U svim novim zemljama članicama postoji potreba da se izvrši ocjena provedbe i poštivanja javnih politika, kako bi se utvrdilo postoji li bolji način da se osigura da se zakoni, kada su usvojeni, provode i poštuju, na način kojim će se ostvariti planirani rezultati. Ovo je takođe pitanje koje se može rješavati na nivou institucija EU i nudi široke mogućnosti za buduću saradnju.

Zajedničke preporuke za sve nove zemlje članice

U izvještaju su date preporuke koje su zajedničke za sve nove zemlje članice:

1. Za razvoj i održivost javne politike bolje regulative neophodna je politička podrška.
2. Javna politika za provedbu bolje regulative najbolje funkcionira kada za njenu podršku i održavanje postoje odgovarajuća rješenja koja su i adekvatno financirana.
3. Kapaciteti regulatornog upravljanja se mogu razviti kroz učinkovito korištenje mehanizama bolje regulative.
4. Izvršna i zakonodavna vlast moraju ostvariti konstruktivnu saradnju kako bi osigurale kvalitetnu državnu upravu.
5. Potrebno je posvetiti više pažnje provođenju i poštivanju pravnih propisa.

1. UVOD

Ovaj izvještaj predstavlja sintezu procjena kapaciteta regulatornog upravljanja 10 novih zemalja članica EU koje su postale članice EU 1. maja 2004. godine (nove zemlje članice).

U ovom poglavlju su sadržane uvodne informacije, opis korištene metodologije, te objašnjenje koje su oblasti obuhvaćene izvještajem, a koje nisu.

Ovo poglavlje takođe sadrži kratki pregled novih zemalja članica i objašnjenje predmeta izvještaja.

Osnovne informacije

Unapređenje konkurentnosti svoje ekonomije kroz povećanje rasta produktivnosti je jedan od glavnih izazova koje je Evropska unija prepoznala u prvotnoj Lisabonskoj strategiji i obnovljenoj Lisabonskoj strategiji za rast i zapošljavanje (usvojenoj 2000, odnosno 2005. godine). Unapređenje regulatornog okvira i regulatornih procesa na nivou institucija EU i njenih zemalja članica je ključni faktor u stvaranju poslovnog okruženja pogodnog za rast produktivnosti.

Regulativa ima ključnu ulogu u funkcioniranju privrede i neophodno je raditi na pitanjima neuspjeha tržišta, promicati konkurentnost, promovirati sigurnost, zdravlje i dobrobit, te podržavati zaštitu okoliša. Kvalitetna regulativa je sredstvo za ostvarenje ovih ciljeva. Regulativa loše kvalitete može imati suprotan učinak. Evropska komisija je razvila javnu politiku nazvanu „bolja regulativa“, koja je osmišljena s ciljem unapređenja njenih kapaciteta regulatornog upravljanja. Ova politika funkcionira na nivou svih institucija s ciljem poboljšanja nove, kao i postojeće regulative.

Izvještaji OECD-a o regulatornoj reformi

OECD je objavio seriju izvještaja o regulatornoj reformi za većinu zemalja OECD-a. Ovi izvještaji sadrže i poglavlje o kapacitetima ovih zemalja za izradu kvalitetne pravne regulative. Moguće je, na osnovu ovih izvještaja, doći do određenih saznanja o kapacitetima regulatornog upravljanja određenih zemalja članica EU. Međutim, ovakve studije nisu rađene za nove zemlje članice, osim izvještaja OECD-a o regulatornoj reformi u **Češkoj Republici, Mađarskoj i Poljskoj**.

Evropska komisija se željela bolje upoznati sa kapacitetima regulatornog upravljanja novih zemalja članica i promovirati usvajanje javne politike bolje regulative u svim zemljama članicama, slične onoj koja je usvojena u institucijama EU. S tim ciljem, Evropska komisija je od Sige zatražila da izvrši ocjenu kapaciteta regulatornog upravljanja novih zemalja članica. Pripremljen je izvještaj koji sadrži ocjenu za svaku od novih zemalja članica i koji je dostavljen svim novim zemljama članicama i Evropskoj komisiji.

Evropska komisija nije objavila pojedinačne izvještaje o novim zemljama članicama pošto je riječ o njihovim internim dokumentima, odnosno internim dokumentima relevantnih vlada. Međutim, nove zemlje članice su mogle prevesti i objaviti izvještaje, ili prilagoditi materijale sadržane u ovim izvještajima, za svoje vlastite potrebe u oblasti javne politike. Izvještaji za **Češku**

Republiku, Litvaniju, Poljsku, Slovačku i Sloveniju su prevedeni i objavljeni u ovim novim zemljama članicama.

Pitanja obuhvaćena istraživanjem

Procjene su izvršene u odnosu na osnovne odrednice sadržane u **Prilogu 2**, koje su kreirane za potrebe ovih 10 procjena. Procjenama se trebalo ispitati 5 područja:

1. postojanje javne politike vezano za regulatorno upravljanje i u kojoj mjeri se ona razvila u javnu politiku s ciljem unapređenja regulative (bolja regulativa),
2. formuliranje javne politike, izrada nacrtu pravne regulative¹, proces osiguranja regulatorne kvalitete za novu regulativu i postojeću regulativu,
3. proces usvajanja,
4. mehanizmi za provedbu i usklađenost.

Osnovne odrednice su pripremljene posebno za ovaj projekat i ne pojavljuju se u drugoj literaturi o ovoj temi.

Pitanja koja nisu obuhvaćena istraživanjem

Procjene kapaciteta regulatornog upravljanja novih zemalja članica, na osnovu kojih je izrađen ovaj izvještaj, nisu imale za cilj vršiti ocjenu da li je regulativa u predmetnim zemljama članicama izrađena na dobar ili loš način i da li je kvaliteta zakonodavstva u novim zemljama članicama na visokom nivou. Takođe, ovim procesom se nije vršila ocjena da li zemlje članice imaju previše propisa ili ne. Procjenama se htjelo ocijeniti kapacitete regulatornog upravljanja novih zemalja članica u odnosu na osnovne odrednice utvrđene za potrebe ovog istraživanja i ocijeniti u kojoj su mjeri javne politike tipa bolje regulative razvijene u ovim zemljama.

Ovim procjenama su svakoj od novih zemalja članica date preporuke za reforme od kojih je većina prihvaćena, pošto su u skladu sa njihovim vlastitim ili planiranim javnim politikama.

Metodologija

Priprema izvještaja o novim zemljama članicama je realizirana u tri faze: priprema, ocjena od strane kolega eksperata i provjera činjenica. Pripremna faza je uključivala utvrđivanje mjernih pokazatelja ili osnovnih odrednica na osnovu kojih se vršila analiza kapaciteta regulatornog upravljanja u novim zemljama članicama. Takođe je izrađen upitnik (**Prilog 3**), koji je dostavljen svim novim zemljama članicama.

Svaku novu zemlju članicu je posjetio jedan tim eksperata koji je u zemlji boravio pet radnih dana u kontinuitetu. Za ovaj proces je izabrana grupa eksperata (**Prilog 4**), koji su odabrani na osnovu njihovog znanja, iskustva i stava o pitanjima koja se odnose na bolju regulativu, a svi dolaze iz Mreže direktora za bolju regulativu¹ i Radne grupe OECD-a za regulatorno upravljanje.

Za svaki posjet novoj zemlji članici su izabrana tri eksperta. Eksperti su izabrani za ove posjete na način da se osigura zastupljenost vještina, znanja i iskustva u relevantnim oblastima: administracija, pravni sistemi i pitanja ekonomske politike. Takođe je pri odabiru vođeno računa o geografskoj zastupljenosti i izbalansiranoj zastupljenosti različitih administrativnih i pravnih

¹ Neformalna grupa direktora za bolju regulativu u vladama zemalja članica EU koja se sastaje dva puta godišnje.

sistema. Za svaku od novih zemalja članica je sačinjen izvještaj, koji je odobren od strane kolega eksperata i dostavljen novim zemljama članicama na provjeru činjenica.

Proces

Proces ocjene od strane kolega eksperata je osmišljen kako bi se podstakao dijalog unutar novih zemalja članica i između novih zemalja članica i eksperata, te kako bi se istražile i identificirale potencijalne snage, slabosti ili propusti u institucionalnom okviru, okviru javne politike ili sredstvima javne politike za regulatorno upravljanje. Ovaj proces je, u većini novih zemalja članica, rezultirao aktivnom razmjenom mišljenja i razmjenom iskustva i kada je riječ o uspjesima i o neuspjesima. S obzirom na važnost pitanja bolje regulative za Lisabonsku agendu, procjenom izvršenom u svim novim zemljama članicama su se htjeli općenito utvrditi dokazi kapaciteta regulatornog upravljanja i, prvenstveno, kapaciteta za usvajanje, provedbu i razvoj politike bolje regulative. Zadatak je takođe planiran na način da se naglasak stavi na politike koje dobro funkcioniraju u novim zemljama članicama i da se, kroz rad eksperata, novim zemljama članicama pruže informacije i da se identificiraju područja u kojima je potrebno osigurati napredak.

U šest novih zemalja članica² su, u vezi sa ovim procesom, organizirani seminari koji su omogućili da se dovedu eksperti iz drugih zemalja članica, čime je velikom broju dužnosnika omogućeno da se upoznaju sa politikom bolje regulative i procesom ocjene. Pored toga, Ministarstvo privrede **Poljske** je organiziralo uspješnu i posjećenu konferenciju o politici bolje regulative u novim zemljama članicama.

Nove zemlje članice – pregled

Nove zemlje članice imaju mnogo toga zajedničkog kada je riječ o politici regulatornog upravljanja. Sve zemlje su na neki način angažovane na razvoju javnih politika koje imaju slične ciljeve kao politike usvojene od strane institucija Evropske unije i drugih zemalja, kao dio svjetskog trenda zagovaranja bolje regulative. Ostvaren je značajan napredak i dosta toga je napravljeno od početka projekta do njegovog završetka. Tabela u nastavku teksta ukratko prikazuje šta je urađeno i namijenjena je kao ilustracija ostvarenog napretka, a ne sveobuhvatni pregled koji bi zahtijevao redovno ažuriranje.

² Na primjer Kipar, Češka Republika, Latvija, Litvanija, Malta (www.mcmp.gov.mt/newsdetail.asp?i=126) i Slovačka.

Neki primjeri najboljih praksi i prijedlozi za poboljšanje

Nova zemlja članica	Najbolja praksa ³	Prijedlozi za poboljšanje
Češka Republika (provjera činjenica 11. decembar 2006.)	Vlada Češke Republike je u aprilu 2005. godine usvojila Akcioni plan smanjenja administrativnog opterećenja za poduzeća, kao i Metodologiju mjerenja administrativnih opterećenja, zasnovanu na nizozemskom Standardnom modelu troškova ⁴ . Prema planu, šef Ureda Vlade je bio odgovoran za izradu izvještaja (Analiza administrativnog opterećenja za poduzeća) na osnovu rezultata mjerenja izvršenih od strane određenih ministarstava i tijela centralne državne uprave.	Češka Republika je ojačala svoje kapacitete za provedbu politike bolje regulative i izradila je novu metodologiju procjene utjecaja.
Kipar (provjera činjenica 5. juni 2006.)	Prva služba koja građanima pruža sve usluge na jednom mjestu (<i>one-stop-shop</i>) je otvorena u decembru 2005. godine kako bi se osigurao bolji pristup određenim kategorijama informacija u posjedu vlade i nizu drugih usluga. Ova služba spaja sljedeće usluge: identifikacijske dokumente, registraciju vozila, zdravstvene i socijalne usluge. Riječ je o dodatnoj usluzi namijenjenoj javnosti, a ove usluge se i dalje nude u specifičnim uredima svakog ministarstva. U ovoj službi rade službenici koji su delegirani iz različitih relevantnih ministarstava. Namjera je da ona bude primjer vladine politike da administraciju učini dostupnijom javnosti.	Kipar je imenovao Radnu grupu da istraži načine kako procjena utjecaja može biti inkorporirana u proces donošenja javnih politika. Druga služba koja pruža više usluga na jednom mjestu (<i>one-stop-shop</i>) je otvorena u oktobru 2006, dok je otvaranje treće planirano za februar 2007. godine.
Estonija (provjera činjenica 15. juni 2006.)	Razvijen je elektronski servis vlade nazvan 'Web razgovor' ⁵ kako bi se omogućilo vršenje konsultacija. Ovaj servis omogućava učešće građana u formuliranju javne politike i izradi zakonodavstva.	Sada je moguće osnovati poduzeće u periodu kraćem od dva mjeseca, a razmatra se razvoj eksplicitne javne politike bolje regulative. Planirani su novi projekti utvrđivanja standardnih troškova (transport i strukturalni fondovi) i program pojednostavljenja regulative.
Mađarska (provjera činjenica 15. avgust 2006.)	2004. godine su pokrenute dvije inicijative s ciljem da se za dužnosnike osigura obuka iz oblasti moderne uprave, uključujući i bolju regulativu. Prva je pokrenuta u Budimpešti, a druga na Univerzitetu Perch, koji je uveo program obrazovanja iz oblasti bolje regulative za pravnike iz lokalnih vlasti. Cilj obuke je da se dužnosnike osposobi za pokretanje i vođenje projekta	Projekat ocjene učinkovitosti procjena regulatornog utjecaja je u toku. Donesena je odluka da se unutar Ministarstva pravosuđa izvrši ocjena regulatornih opterećenja.

³ Informacije prikazane u ovoj tabeli su bile tačne u trenutku završetka izvještaja za svaku od zemalja.

⁴ Odluka (br. 421/2005).

⁵ www.mkm.ee/index.php?id=8252.

	procjene utjecaja.	
Latvija (provjera činjenica 17. maj 2006.)	Specifična karakteristika latvijskog sistema uprave je to da predstavnici NVO-a i profesionalnih udruženja mogu u svojstvu posmatrača prisustvovati sastancima državnih sekretara. Ovo omogućava da civilno društvo, preko mreže NVO-a i profesionalnih udruženja, bude upoznato sa razvojima javne politike i novim prijedlozima pravne regulative. Proces je strukturiran na način da NVO-i i profesionalna udruženja mogu dostaviti komentare na nacрте javnih politika i pravne regulative.	Planirano je da se izradi standardni model troškova i u toku je <i>ad hoc</i> program pojednostavljenja.
Litvanija (provjera činjenica 19. septembar 2005.)	Ključni faktor u regulatornom upravljanju je brzo rješavanje sporova. Glavna komisija za upravne sporove saslušava zahtjeve i rješava sporove vezano za legalnost administrativnih odluka.	Litvanija je prevela na litvanski i objavila izvještaj Sigmę, te je ostvarila napredak u izradi održive politike bolje regulative.
Malta (provjera činjenica 28. juli 2006.)	Pri Uredu premijera postoji Jedinica za učinkovito upravljanje. Ova Jedinica takođe uključuje novoosnovanu Jedinicu za bolju regulativu i predstavlja zanimljiv model za podršku reformama koje se odnose na politiku bolje regulative jer se nalazi u središtu Vlade, a istovremeno čini sastavi dio državne službe kao cjeline.	Predložen je razvoj javne politike procjene regulatornog utjecaja.
Poljska (provjera činjenica 10. oktobar 2006.)	Postoji međuministarska radna grupa (Radna grupa za savremenu ekonomsku regulativu) koja je zadužena za izradu javne politike bolje regulative; tim u Ministarstvu ekonomije i jedan dužnosnik u svakom ministarstvu su zaduženi za razvoj bolje regulative u tom ministarstvu.	U Poljskoj se od 2006. godine radi na izradi eksplicitne strategije bolje regulative. 19. avgusta 2006. godine, Vijeće ministara je usvojilo Program regulatorne reforme. Riječ je o prvom sveobuhvatnom programu regulatorne reforme u Poljskoj kojim se definira integriran pristup politici regulatornog upravljanja. Program uključuje plan, koji se sastoji iz tri faze, za provedbu Standardnog modela troškova s ciljem utvrđivanja administrativnih troškova pravne regulative. U Vijeću ministara je 10. oktobra 2006. usvojena revidirana metodologija za procjenu regulatornog utjecaja – <i>Smjernice za procjenu regulatornog utjecaja</i> .

Slovačka (provjera činjenica 4. septembar 2006.)	Nova karakteristika njenog sistema procjene utjecaja je vršenje procjene utjecaja predloženog zakonodavstva na domaćinstva.	Revidiranje politike procjene utjecaja i razvoj nove metodologije.
Slovenija (provjera činjenica 8. decembar 2006.)	Postoji Program mjera za smanjenje administrativnih opterećenja koji za cilj ima da smanji administrativne prepreke, osigura da je javna uprava uslužna, učinkovita, otvorena i transparentna, te da pruži podršku za brz razvoj e-vlade. Sva ministarstva rade na pripremi radnih planova za 2007-2008. godinu s ciljem smanjenja administrativnih opterećenja.	Uspostava posebne grupe za nadzor bolje regulative 2006. godine je bio značajan korak u smjeru razvoja sveobuhvatne javne politike bolje regulative.

Period ubrzanih promjena

Novе zemlje članice koje su ranije bile pod komunističkim utjecajem su, u svom prelasku sa 'upravljanje i kontrolirane' ekonomije na slobodno tržište, prošle kroz period brzih i suštinskih promjena i poduzele su potrebne mjere kako bi usvojile *acquis communautaire*.

U relativno kratkom vremenskom periodu, ove nove zemlje članice su morale izgraditi nove institucionalne kapacitete ili razviti i prilagoditi postojeće. **Kipar** i **Malta** se nisu morale baviti pitanjima vezanim za razvoj slobodnog tržišta, ali su se suočile sa izazovom usvajanja velike količine novog zakonodavstva s ciljem usklađivanja sa *acquis communautaireom*, bez da su imale podršku i pomoć kakva je bila dostupna drugim novim zemljama članicama.

Kipar i **Malta** su bile u povoljnijem položaju zahvaljujući pravnim sistemima i institucionalnim strukturama koji su se razvijali tokom dugog vremenskog perioda. Ovu prednost treba posmatrati u odnosu na činjenicu da je riječ o malim državama koje su već imale dovoljne administrativne kapacitete da zadovolje domaće potrebe.

Sve nove zemlje članice su se suočile sa ubrzanim historijskim promjenama. U narednom periodu će biti potrebno izvršiti procjenu cjelokupnog utjecaja ubrzanih promjena, u smislu da li su polučile uspjeh ili neuspjeh i zašto. U vrijeme kada su vršene ove procjene, sve nove zemlje članice su mogle s olakšanjem odahnuti jer su uspješno odgovorile izazovu usvajanja *acquis communautairea*.

S jedne strane, timovi eksperata su vidjeli da su administrativne, ekonomske, političke i društvene promjene urodile plodom, a s druge strane, da je potrebno vremena da promjene koje su tek započete počnu davati plodove.

U ovim je zemljama na scenu došla nova generacija dužnosnika i sretna je okolnost da je izazov unapređenja regulatornog upravljanja preuzela ta nova generacija.

Opći izazovi

Sve nove zemlje članice se suočavaju sa pet značajnih izazova: potreba da se održi politička podrška; potreba da se vrši procjena utjecaja, i suštinski i formalno; efikasnost, kao i pravna učinkovitost kao ključne odrednice kvalitetne pravne regulative; potreba da parlamenti razmotre pitanja bolje regulative i provedbene politike.

Potreba da se održi politička podrška

Politička podrška za politiku bolje regulative postoji u svim novim zemljama članicama koje su bile predmet istraživanja. Međutim, kako bi se osigurala održivost napretka, bit će potrebni dalja

podrška i podsticaj. Politička podrška za uvođenje javne politike bolje regulative je vidljivija od konkretne političke podrške za njenu provedbu.

Neke nove zemlje članice (**Češka Republika** i **Poljska**) su usvojile javne politike o boljoj regulativi prije nego je proces ocjene od strane kolega eksperata započeo.

U **Estoniji, Litvaniji, Malti** i **Sloveniji** je postupak usvajanja takve javne politike bio u toku, a ostale su zemlje razmatrale mogućnost usvajanja eksplicitne javne politike ili su smatrale da je ono što rade dovoljno da se osigura visok nivo kvaliteta regulative.

Međutim, iskustvo zemalja članica OECD-a pokazuje da razvoj bolje regulative nije 'jednokratna' politika, već politika koja zahtijeva vršenje kontinuiranog monitoringa i obično mora proći nekoliko 'ponavljanja' kako bi bila uspješna. Čak i u onim novim zemljama članicama gdje postoji takva javna politika, bit će potrebno kontinuirano djelovanje kako bi se ona i održala.

Potreba da se procjena utjecaja vrši i suštinski i formalno

Sve nove zemlje članice, osim **Malte** i **Kipra**, imaju zakone koji nalažu vršenje procjene regulatornog utjecaja kao dio razvoja nove regulatorne politike.

Međutim, neodgovarajuća institucionalna rješenja, prvenstveno kada je riječ o kvalitativnom pregledu procjena, te nedostatak jasnih metodologija i obuke znače da je ovaj proces postao prazna formula i da procjena regulatornog utjecaja postoji u teoriji, ali ne i suštinski.

Ovi problemi se rješavaju, ili su riješeni (**Estonija, Češka Republika, Latvija, Litvanija, Poljska, Slovačka** i **Slovenija**). U ovim zemljama je ostvaren napredak u unapređenju institucionalne podrške za procjenu regulatornog utjecaja, razvoju učinkovitih metodologija i obuci dužnosnika.

Efikasnost i pravna učinkovitost kao ključne odrednice kvalitetne regulative

Formuliranje javne politike i proces izrade propisa su u svim novim zemljama članicama neizbježno pod utjecajem kulturološke, pravne i administrativne tradicije i prakse. Nema sumnje da je pravna sigurnost neizostavni dio regulatorne učinkovitosti. Međutim, iskustvo iz istraživanja OECD-a ukazuje da regulativa ne samo da treba biti pravno učinkovita, već i efikasna. Regulativa treba biti takva da je lako osigurati njeno poštivanje ili provođenje, te u njenom provođenju ne smije biti neplaniranih posljedica. Kako bi se ostvarili ovi ciljevi, čisto legalistički pristup izradi regulative nije dovoljan. Mora postojati multidisciplinarni pristup formuliranju javne politike i izradi zakonodavstva, a isto tako neophodno je prepoznati potrebu uspostave odgovarajućih struktura.

Administrativne strukture u svim novim zemljama članicama su usmjerene na pravnu učinkovitost. U novim zemljama članicama su usvojeni mnogi zakoni, bez da je dovoljno pažnje posvećeno tome kako će oni funkcionirati u praksi i kako će se primjenjivati. Ostvaren je napredak u ovom području, ali je napredak neravnomjeran i postoji mogućnost da se neće održati.

Potreba da parlamenti posvete pažnju pitanjima bolje regulative

Učinkoviti regulatorni sistemi trebaju učinkovit parlamentarni nadzor. Mnogi parlamenti u novim zemljama članicama su razvili dobre istraživačke kapacitete, ali se još uvijek nisu u potpunosti angažovali na mogućem unapređenju kvalitete regulative koja se može postići primjenom javne politike bolje regulative. U većini novih zemalja članica postoje određeni dokazi, koji dolaze od dužnosnika u izvršnoj vlasti, o poboljšanju kapaciteta regulatornog upravljanja kroz politiku bolje regulative. Međutim, ovom njihovom interesu ne parira zakonodavna vlast. Određeni izvještaji

Sigme dostavljeni novim zemljama članicama iznose i prijedlog da bi se o pitanjima bolje regulative u parlamentu trebala održavati godišnja rasprava.

Potreba da se razmotri provedbena politika

Sve nove zemlje članice tvrde da imaju pristup 'nulte tolerancije' kada je riječ o provedbi, ali nedostatak odgovarajućih kapaciteta ograničava primjenu ovog pristupa. S obzirom na važnost ovog pitanja za evropske integracije, potrebno je da nove zemlje članice posvete više pažnje razvoju realističnijeg pristupa provedbi, kao što je razvoj politike koja se zasniva na riziku ili politike koja uključuje novčane kazne za inspekcije.

2. PORIJEKLO POLITIKE BOLJE REGULATIVE U EVROPSKOJ UNIJI

Kakvo je porijeklo bolje regulative?

Bolja regulativa je proizašla iz nastojanja vlada da troškove vlade svedu na minimum i da osiguraju efikasnost i pravnu učinkovitost regulative. Ona takođe proizilazi iz nastojanja da se osigura da regulatorni troškovi ne prevazilaze korist koja proizilazi iz samog zakonodavstva. Počeci bolje regulative se mogu pronaći u regulatornim reformama u Sjedinjenim Američkim Državama koje su za cilj imale smanjenje veličine vlade i uplitanja vlade u funkcioniranje tržišta.

Prema izvještajima OECD-a, niz regulatornih reformi i aktivnosti na deregulaciji koje su prvo provedene u **Sjedinjenim Američkim Državama**, a potom i u drugim državama, su rezultirale razvojem funkcionalnijih tržišta. Međutim, u mnogim slučajevima su regulatorna reforma i deregulacija dovele do većeg nivoa regulacije. Razlog tome je što kada su postojali državni monopoli nije bilo potrebe za postojanjem pravila o ulasku i izlasku s tržišta. Međutim, kada se država povukla iz oblasti kao što su telekomunikacije i druge javne usluge, bilo je nužno uvesti pravila kako bi se osigurao pravedan odnos na tržištu i količina propisa se povećala. U Sjedinjenim Američkim Državama, na problem prevelike količine propisa i loših propisa je odgovoreno javnim politikama poboljšanja kvaliteta zakonodavstva, uključujući i korištenje mehanizma procjene utjecaja.

U **Velikoj Britaniji** je pitanje zakonodavnog opterećenja na mala poduzeća obrađeno u Bijeloj knjizi iz 1985. godine naslovljenoj *Smanjenje opterećenja*⁶. Druge evropske zemlje su takođe izradile slične javne politike. U istom periodu su i institucije Evropske unije počele razvijati politiku bolje regulative. Slične aktivnosti su poduzete i u drugim zemljama članicama EU, posebice u **Nizozemskoj, Danskoj i Švedskoj**. Neke zemlje, kao na primjer **Francuska**, su poduzele slične reforme u kontekstu modernizacije javne službe. **Irska** je usvojila javnu politiku nazvanu Bolja regulacija.

OECD i regulatorna reforma

OECD je proveo istraživanje u više od 23 zemlje s aspekta regulatorne reforme i uočio je da su zemlje koje su bile ekonomski učinkovitije posvetile pažnju kvaliteti upravljanja svojim regulatornim procesima. U istraživanjima OECD-a su vidljive tri faze reforme. Ono što se dešava u prvoj fazi, koja se naziva deregulacija, jeste ukidanje regulative koja sprečava konkurenciju i trgovinu i smanjenje broja propisa. Ovaj proces takođe podrazumijeva i smanjenje opterećenja na poduzeća i troškova regulative, kao i pojednostavljenje procedura i usmjeravanje administracije. Sve zemlje u kojima je vršeno istraživanje spadaju u ovu kategoriju, iako se nivo provedbe reformi razlikuje između pojedinih zemalja, kao i unutar tih zemalja.

U drugoj fazi ovog procesa, koja se naziva regulatorna reforma, nastoji se izraditi pravne propise visoke kvalitete kroz unapređenje procesa izrade javnih politika u kojima se koriste različita sredstva, kao što su procjena utjecaja, bolji proces konsultacija i učinkovitije planiranje regulatornih rješenja. Ova faza takođe može uključivati ažuriranje, revidiranje i modernizaciju (npr. usklađenost sa političkim ciljevima u oblasti ekonomije, zaštite okoliša i socijalnih

⁶ *Lifting the Burden*

standarda) postojeće regulative. Sve zemlje koje su bile predmet istraživanja spadaju u ovu kategoriju, iako se nivo provedbe reformi razlikuje između pojedinih zemalja, kao i unutar tih zemalja.

U konačnici, treća faza, koju OECD klasificira kao regulatorno upravljanje, se odnosi na dugoročna sistemska rješenja koja se odnose na unapređenje institucija i regulatorne učinkovitosti. Nijedna od zemalja još uvijek nije u cjelosti dosegla ovu fazu.

Najveći iskorak u percepciji ove problematike, čemu je doprinjeo OECD, bilo je usvajanje *Preporuke Vijeća OECD-a o unapređenju kvaliteta državne regulative*⁷ 1995. godine. Ovom se preporukom utvrđuju prvi međunarodno prihvaćeni principi regulatornog kvaliteta. Preporuka također sadrži i kontrolni upitnik za donošenje regulatornih odluka. U vrlo utjecajnom izvještaju *Od intervencionizma do regulatornog upravljanja*⁸, OECD je identificirao tri ključna pokretača regulatorne učinkovitosti. To su regulatorne javne politike (tj. javne politike usmjerene na unapređenje regulatornog procesa), regulatorni mehanizmi i regulatorne institucije. OECD-ov Program regulatorne reforme, koji uključuje i seriju istraživanja regulatornih reformi u zemljama članicama OECD-a, je usmjeren na pružanje pomoći vladama u unapređenju kvaliteta regulative. U središtu ovog programa je reforma regulative koja postavlja nepotrebne prepreke konkurenciji, inovaciji i rastu, istovremeno osiguravajući da regulativa efikasno služi ostvarenju važnih društvenih ciljeva.

Javna politika bolje regulative (Evropska unija)

Prvi korak ka unapređenju regulatornog okruženja u institucijama EU je poduzet kada su institucije Evropske unije usvojile smjernice i preporuke za izradu regulative sadržane u Međuinstitucionalnom sporazumu iz decembra 1998. godine. Svrha ovog sporazuma je bila da se unaprijedi kvaliteta nacrti zakonodavnih akata⁹. Evropsko vijeće je na sjednici u Edinburgu 1992. godine postavilo zadatak pojednostavljenja i unapređenja regulatornog okruženja kao jedan od najvažnijih prioriteta Zajednice. Međutim, sve do sredine devedesetih godina nije se počelo sa sistematskim pristupom uvođenju bolje regulative. Bolja regulativa se također pominje u protokolu koji je priložen uz Ugovor iz Amsterdama.

Ovo pitanje se također pominje u kontekstu nastojanja rješavanja problema relativno lošeg privrednog rasta mnogih zemalja članica – pitanje koje se stalno nameće evropskim liderima. S ciljem rješavanja ovog pitanja, šefovi država i vlada Evropske unije su se sastali u Lisabonu 2000. godine čime je, kao dio sveukupne strategije, započet niz ambicioznih reformi na državnom i evropskom nivou. Cilj je bio da se uspostavom efikasnog unutrašnjeg tržišta, razvojem istraživanja i inovacija i unapređenjem obrazovanja, što su samo neke od reformi, prevaziđu izazovi s kojima se Evropska unija suočava zbog učinka demografskih promjena i globalizacije.

Razvoj bolje regulative u Evropskoj uniji je dodatno ubrzan izradom Bijele knjige o upravi u EU. Bijela knjiga ukazuje da postoje veze između dobre uprave i podsticaja za politiku bolje regulative.

⁷ OECD/GD/ 95(95) OECD, Pariz (1995).

⁸ OECD Pariz, [PUMA(2002)3].

⁹ Deklaracija 39 o kvaliteti izrade zakonodavstva Zajednice, u prilogu konačne verzije Ugovora iz Amsterdama, 1997.

Izveštaj Mandelkernove grupe

Jedna od praktičnih mjera poduzetih kako bi se realizirala ova politika je bila uspostava grupe predstavnika zemalja članica kojom je predsjedavao sudija Državnog vijeća u Francuskoj, g. D. Mandelkern¹⁰, koja je trebala ispitati načine na koji se izrada javnih politika i izrada regulative u institucijama EU mogu unaprijediti. Grupa je u novembru 2001. godine podnijela izvještaj koji predstavlja temelj politike bolje regulative u Evropskoj uniji. Izvještaj je naišao na opće odobravanje i preporuke sadržane u izvještaju su velikim dijelom usvojene u institucijama EU.

Grupa je u svom radu koristila različite izvore, uključujući izvještaje o regulatornim reformama u gotovo 20 zemalja članica OECD-a¹¹. Zaključci Grupe se u osnovi mogu svesti na to da je za postizanje bolje regulative potreban visok nivo političke podrške cijele vlade, dodjela odgovarajućih resursa i eksplicitna politika bolje regulative. Takva politika bi trebala koristiti mehanizme kao što je: procjena utjecaja, pojednostavljenje i konsultacije; te bi takođe trebala promovirati promjenu kulture u formuliranju javne politike i izradi regulative.

U izvještaju se objašnjava da bolja regulativa pokreće unapređenje procesa izrade javnih politika kroz integrirano korištenje učinkovitih mehanizama, a ne predstavlja pokušaj da se nametnu dodatna birokratska opterećenja. Izvještajem je predložen Akcioni plan koji su u velikoj mjeri prihvatile institucije EU i utvrđeno je 7 osnovnih principa politike bolje regulative. Ti principi su: potreba, proporcionalnost, supsidijarnost, transparentnost, odgovornost, pristup i jednostavnost.

Evropska komisija je nakon izvještaja Mandelkernove grupe 2002. godine objavila priopćenje kojim uvodi novi integrirani sistem procjene utjecaja, mape puta, instrumente alternativnog pristupa zakonodavstvu (npr. koregulacija, samoregulacija), minimalne standarde za konsultacije sa zainteresiranim stranama i smjernice za osiguranje i korištenje savjeta eksperata¹².

Obnova Lisabonskog procesa

Institucije Evropske unije su ostvarile napredak na svakom od ovih polja i sa obnovom Lisabonske strategije 2005. godine naglasak je stavljen na razvoj politike bolje regulative u zemljama članicama Evropske unije. Nakon što je 2005. godine došla na pola puta provedbe Lisabonskog procesa, Komisija je odlučila da ponovno pokrene strategiju sa naglaskom na rast i zapošljavanje i uskladi proces kako bi zemlje članice samostalno preuzele svoje vlastite reformske programe. Provedba politike bolje regulative je u središtu nastojanja da se unaprijedi produktivnost u kontekstu Lisabonske strategije. Međutim, Evropska unija ne može samostalno povećati produktivnost i zaposlenost. Zemlje članice takođe moraju preuzeti svoj dio posla kroz, na primjer, razvoj i provedbu politike bolje regulative i učinkovito korištenje mehanizama bolje regulative.

Od zemalja članica se očekuje da prepoznaju da djelovanje samo na nivou EU nije dovoljno kako bi se realizirala politika bolje regulative. Transpozicija zakonodavstva EU u zemljama članicama i državne regulatorne inicijative imaju posljedice ne samo na državnu administraciju i građane, već i na poduzeća, prvenstveno MSP, u cijeloj Uniji. Razvoj i provedba politike bolje regulative je, dakle, prioritet koji treba rješavati u kontekstu Lisabonske strategije. Važnost bolje regulative se

¹⁰ <http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf>.

¹¹ <http://www.oecd.org>.

¹² Evropska komisija, Akcioni plan – "Pojednostavljenje i unapređenje regulatornog okruženja", COM (2002) 278 final, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf; Opći principi i minimalni standardi za konsultacije Komisije za zainteresiranim stranama", COM (2002) 704 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf; Priopćenje Komisije o procjeni utjecaja, COM (2002) 276 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf

odražava i u *Integriranim smjernicama za rast i zapošljavanje*¹³ u kojima se zemljama članicama preporučuje sljedeće:

„Kako bi kroz bolju regulativu kreirale konkurentnije poslovno okruženje i podstakle privatnu inicijativu, zemlje članice bi trebale:

1. *smanjiti administrativna opterećenja za poduzeća, prvenstveno MSP i tek osnovana poduzeća;*
2. *unaprijediti kvalitetu postojeće i nove pravne regulative, uz zadržavanje njenih ciljeva, kroz sistematsku i strogu procjenu njenih ekonomskih i socijalnih utjecaja (uključujući i zdravlje) i utjecaja na okoliš, istovremeno razmatrajući i ostvarujući napredak u utvrđivanju administrativnih opterećenja koja proizilazi iz regulative, kao i utjecaja na konkurentnost, uključujući i procjenu utjecaja u vezi sa provedbom;*
3. *podržati poduzeća u razvoju korporativne društvene odgovornosti“.*

Kako je dogovoreno na sastanku Evropskog vijeća u martu 2005. godine, zemlje članice imaju obavezu da samostalno, na osnovu Integriranih smjernica za rast i zapošljavanje, izrade Državne programe reformi koji uključuju ekonomsku, socijalnu i okolišnu dimenziju. Reformski programi bi trebali biti prilagođeni njihovim vlastitim potrebama i specifičnoj situaciji, čime se dopušta da se u obzir uzmu različita stanja i prioriteta javne politike na nivou država. Državni programi reformi bi trebali biti osmišljeni kao politički dokumenti usmjereni na budućnost kojima se utvrđuje trogodišnja strategija za realizaciju rasta i zapošljavanja. Ovi programi, skupa sa njihovim izvještajima o provedbi, omogućavaju Komisiji da izvrši procjenu javnih politika i napretka identificiranog od strane zemalja članica.

Komisija je to uradila u svoja dva posljednja godišnja Izvještaja o napretku iz januara i decembra 2006. godine. U drugom je izvještaju Komisija dala preporuke koje se odnose na pojedine zemlje i ukazala na to da reforme počinju davati rezultate. Istovremeno je naglasila da su reforme još uvijek u ranoj fazi i da će biti potrebno provesti ih do kraja kako bi se ostvario trajan ekonomski učinak.

Razvoj javne politike bolje regulative u EU

Kako bi osigurala uspjeh politike bolje regulative i ojačala ove inicijative, Komisija je u junu 2002. godine prezentirala niz mjera u oblasti bolje regulative¹⁴.

Sljedeće Priopćenje¹⁵ iz 2003. godine je imalo za cilj usmjeravanje i pojednostavljenje regulatornog okruženja kroz smanjenje količine postojećeg zakonodavstva Evropske unije i prezentiranje *acquisa* na način koji je više prilagođen korisnicima.

U decembru 2004, ministri finansija i privrede šest zemalja članica (Irska, Nizozemska, Luksemburg, Velika Britanija, Austrija i Finska) su potpisali pismo koje je za cilj imalo dati novi podsticaj procesu bolje regulative.

¹³ Smjernice br. 14 za period 2005-08.

¹⁴ COM (2002)278 final, ibid.

¹⁵ Priopćenje Komisije Vijeću, Evropskom parlamentu, Ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Ažuriranje i pojednostavljenje *acquisa* Zajednice (SEC(2003) 165) com/2003/0071 Final.

Nakon Zajedničke inicijative četiri predsjedatelja iz januara 2004. godine, uslijedila je Zajednička izjava šest predsjedatelja kojom se utvrđuju ciljevi predsjedatelja u oblasti regulatorne reforme u predstojećim godinama.

U martu 2005. godine, Komisija je usvojila novo Priopćenje „*Bolja regulativa za rast i zapošljavanje u Evropskoj uniji*“. Osiguravajući usklađenost sa postojećim djelovanjem na polju bolje regulative i u kontekstu obnovljene Lisabonske strategije, Priopćenje predlaže tri osnovna pravca djelovanja:

- dalja promocija planiranja i primjene mehanizama bolje regulative na nivou EU, u mjeri u kojoj se to odnosi na procjene utjecaja i pojednostavljenje.
- bliža saradnja sa zemljama članicama kako bi se osigurala konzistentna primjena principa bolje regulative od strane svih regulatora u cijeloj EU. Djelovanje samo na nivou EU neće biti dovoljno: transponiranje zakonodavstva EU u zemljama članicama i državne regulatorne inicijative takođe imaju posljedice, ne samo na državnu upravu i građane, već i na poduzeća, prvenstveno MSP, u cijeloj Uniji.
- uspostava konstruktivnog dijaloga između svih regulatora na nivou EU i državnom nivou, te sa svim zainteresiranim stranama.

U skladu sa Priopćenjem, Evropska komisija¹⁶ je:

- podržala revidirane smjernice o procjeni utjecaja¹⁷;
- usvojila Priopćenje o zajedničkoj metodologiji za procjenu administrativnih troškova koje nameće zakonodavstvo¹⁸;
- usvojila Priopćenje o rezultatu ocjene zakonodavnih prijedloga koji još nisu usvojeni¹⁹;
- usvojila Priopćenje o strategiji za pojednostavljenje regulatornog okruženja²⁰;
- osnovala grupu eksperata na visokom nivou²¹ zaduženu za pitanja pravne regulative.

Priopćenje daje opći pregled svrhe politike bolje regulative Evropske unije:

„Javna politika bolje regulative u Evropskoj uniji ima za cilj unapređenje regulative, bolju izradu regulative na način da se poveća dobrobit građana i da se poveća nivo poštivanja i učinkovitosti pravila, i smanjenje ekonomskih troškova – u skladu sa principima proporcionalnosti i supsidijarnosti“.²²

Strateški pregled bolje regulative u EU²³

Evropska komisija je 14. novembra 2006. prezentirala rezultate sveobuhvatnog Strateškog pregleda bolje regulative u EU. Pregled sadrži ocjenu dotadašnjeg napretka i iznosi niz ambicioznih prijedloga.

¹⁶ [COM(2005)97 final], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf. Takođe vidjeti izvještaje Komisije o boljem zakonodavstvu 2005, npr. (13. izvještaj), COM (2006) 289 Final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

¹⁷ SEC (2005) 791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

¹⁸ COM (2005) 518 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf

¹⁹ COM (2005) 462 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

²⁰ COM (2005) 535 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/simplification/COMM_PDF_COM_2005_0535_F_EN_ACTE.pdf.

²¹ Mandat grupe je da Komisiji pruža savjete o pitanjima bolje regulative općenito i osigura učinkovito sučelje između Komisije i ključnih vladinih tijela za razvoj bolje regulative na nivou EU i na državnom nivou.

²² Vidi stranu 2 [COM (2005) 97 final], ibid.

²³ COM (2006) 689, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_689.pdf.

Jedna od inicijativa se odnosi na pokretanje ambiciozne strategije smanjenja administrativnog opterećenja postojeće pravne regulative. Evropska komisija je iznijela prijedlog da, skupa sa zemljama članicama, do 2012. godine smanji administrativna opterećenja na kompanije za 25%.

To bi prema procjenama rezultiralo povećanjem BDP-a EU za 1,5% i samim tim povećanjem investicija u rast i nova radna mjesta u iznosu do 150 milijardi eura. Kako bi se ostvario ovaj cilj, zemlje članice i regionalne i lokalne vlasti takođe moraju dati novi politički momentum svojim vlastitim nastojanjima da smanje birokraciju.

U martu 2007. godine Evropsko vijeće je na svom proljetnom zasjedanju naglasilo da je **smanjenje administrativnih opterećenja** važna mjera za rast evropske privrede, posebno u smislu utjecaja na MSP i da to zahtijeva snažno zajedničko djelovanje. Stoga je dogovoreno da bi do 2012. godine administrativno opterećenje koje proizilazi iz zakonodavstva EU trebalo biti smanjeno za 25%. Vijeće je takođe pozvalo zemlje članice da, s obzirom na različita polazišta i tradicije, u okviru svojih nadležnosti do 2008. godine odrede svoje vlastite državne ciljeve koji će biti sličnog nivoa.

Sistem za procjenu utjecaja svih važnih novih zakonodavnih prijedloga će takođe biti unaprijeđen kroz uspostavu Odbora za procjenu utjecaja kako bi se osigurala njihova kvaliteta i objektivnost. Nadalje, 43 nove inicijative su dodate kontinuiranom programu pojednostavljenja regulative za period 2006-2009. godine. Nove inicijative se odnose na širok spektar područja javne politike.

Komisija je 17.03.2006. godine potvrdila svoju namjeru da povuče 67²⁴ prijedloga, kao rezultat ocjene 183 prijedloga zakona EU koji čekaju usvajanje u Evropskom parlamentu i Vijeću. Lista povučenih prijedloga je objavljena u Službenom listu²⁵. Ovi prijedlozi su povučeni jer neki od njih nisu bili konzistentni sa ciljevima novog „Partnerstva za rast i zapošljavanje“ ili nisu zadovoljavali standarde bolje regulative. Ostali nisu napredovali u zakonodavnom postupku ili su jednostavno bili zastarjeli.

Na osnovu istih kriterija je 2006. godine izvršena ocjena 79 zakonskih prijedloga koje je Komisija usvojila u periodu od 01.01.2004. do 21.11.2004. godine. Konačni rezultati su objavljeni u Priopćenju o strateškom pregledu. Komisija je, u skladu sa svojom obavezom, o tome informirala Parlament i Vijeće, uz opravdanje za povlačenje ukupno deset zakonskih prijedloga²⁶. Nakon što je protekao razuman vremenski period bez odgovora s njihove strane, lista povučenih prijedloga je objavljena u Službenom listu 22.03.2007. godine.

²⁴ Prijedlog 2003/0160/AVC koji je bio jedan od inicijalno odabranih 68 prijedloga je u međuvremenu odobren od strane zakonodavca, te je skinut s liste.

²⁵ [OJ C 64 of 17.03.2006.](#)

²⁶ Okvirni sporazum od 26. maja 2005. o odnosima između EP i Komisije (stav 32).

3. REGULATORNO UPRAVLJANJE

Ovo poglavlje sadrži ocjenu regulatornog upravljanja u novim zemljama članicama.

Regulatorno upravljanje je proces kojim se problemi s kojim se zemlja suočava biraju za analizu javne politike, odlučivanje i izradu zakonodavstva. Odluku da se definira javna politika i izradi nacrt zakona donosi vlada ili ministar, ako je ovlašten da to učini. U fokusu ovog poglavlja je dakle proces regulatornog upravljanja.

Uvod

U nekim su zemljama i institucijama Evropske unije principi na kojima se temelji regulatorno upravljanje iskazani u eksplicitnom dokumentu javne politike koja je izrađena s ciljem unapređenja u formuliranju javne politike i izradi, usvajanju i provedbi zakonodavstva.

Osnovni indikatori politike regulatornog upravljanja uključuju:

- javnu politiku bolje regulative,
- strategiju djelovanja i proces određivanja prioriteta,
- usklađen i konzistentan proces formuliranja javne politike i izrade zakonodavnih akata,
- osiguranje kvaliteta,
- odgovarajući broj adekvatno kvalificiranog osoblja.

Javna politika bolje regulative

Eksplicitna javna politika bolje regulative

Tokom vršenja procjene u novim zemljama članicama, određeni broj novih zemalja članica je započeo izradu eksplicitne javne politike bolje regulative. To uključuje **Litvaniju, Maltu, Poljsku i Sloveniju**. U nekim zemljama su u periodu od pokretanja projekta do završetka izvještaja za datu zemlju vlade utvrdile programe reformi koji se isključivo odnose na bolju regulativu u kontekstu Lisabonske strategije.

U **Češkoj Republici** je vlada izradila, a u vrijeme izrade izvještaja je radila na njenom unapređenju, politiku koja je u širem smislu jednaka javnoj politici bolje regulative u EU. Usvojena je Odluka Vlade²⁷ o smanjenju administrativnih opterećenja za poduzeća. To uključuje i Akcioni plan za smanjenje administrativnih opterećenja za poduzeća kao i za metodologiju utvrđivanja administrativnih opterećenja koja se temelji na nizozemskom standardnom modelu troškova²⁸.

Poljska je izradila impresivan program koji odražava širok spektar različitih utjecaja. Prioriteti njenog reformskog programa „Bolja regulativa“ su:

- identifikacija i provedba zakonodavnih rješenja za pojednostavljenje domaće pravne regulative i *acquis communautaire-a*,
- unapređenje sistema transponiranja direktiva EU,

²⁷ Br. 421/2005.

²⁸ Takođe vidjeti Priručnik o standardnom modelu troškova, strane 6 i 7 www.administratievelasten.nl/default.asp?

- smanjenje administrativnih opterećenja,
- unapređenje sistema analize regulatornog utjecaja (RIA),
- jačanje vladinih kapaciteta regulatornog upravljanja.

Implicitna javna politika bolje regulative

U **Mađarskoj** i **Slovačkoj**, politika bolje regulative se može uvidjeti iz analize praksi upravljanja. Postoje određeni mehanizmi bolje regulative. Ovom javnom politikom je utvrđen način na koji se formuliraju javne politike i na koji se vrši izrada zakonodavnih akata, a ona je prvenstveno utvrđena Organizacionom naredbom Ureda Vlade **Slovačke** i Zakonom o zakonodavnim aktima iz 1987. u **Mađarskoj**.

U **Litvaniji** se u Strategiji razvoja javne uprave²⁹ navodi da će prioritet biti na područjima i aktivnostima navedenim u Srednjoročnom programu za 2004-2005. godinu koji su usvojili ministri javne uprave EU. Jedno od navedenih područja je i *bolja regulativa*. Akcioni plan za provedbu Strategije za 2005-2006. godinu³⁰ sadrži aktivnosti osmišljene s ciljem pojednostavljenja procedura odlučivanja. U periodu nakon završetka ocjene u **Litvaniji** je došlo do određenog napretka i u vrijeme pisanja ovog izvještaja eksplicitna javna politika bolje regulative je bila u izradi.

U **Latviji** se bolja regulativa pominje u Državnom planu razvoja za period 2007-2013. godine kao prioritetno područje³¹.

U drugim zemljama postoji implicitna referenca na javnu politiku bolje regulative u mnogim aspektima upravljanja aktivnostima vlade.

Sve nove zemlje članica učestvuju u radu ekspertnih grupa za bolju regulativu. To uključuje Grupu na visokom nivou za bolju regulativu koju je uspostavila Evropska komisija³², direktore za bolju regulativu³³, i kada je to primjenjivo, Radnu grupu OECD-a za regulatorno upravljanje. Neke zemlje, kao na primjer **Poljska**, su učestvovala u aktivnostima određivanja vrijednosnih pokazatelja s ciljem razmjene znanja, te kako bi imale koristi od iskustva zemalja članica OECD-a i EU koje su već uspostavile politiku bolje regulative. Mnoge od zemalja u kojima je vršena ocjena (**Češka Republika, Kipar, Estonija, Mađarska, Latvija i Poljska**) su članovi upravnog odbora Mreže standardnog modela troškova³⁴.

Politička podrška za politiku bolje regulative

Jedan od faktora od ključne važnosti za uspjeh politike bolje regulative je politička podrška. Ovaj faktor se često pominje u izvještajima OECD-a³⁵, te političku podršku za bolju regulativu u institucijama Evropske unije često u svojim govorima daju komesari i visokorangiranih zvaničnici,

²⁹ 2004 – 2010, odobreno od strane Vlade Litvanije, Uredba br. 488 (*Službeni glasnik* 2004, br. 69-2399).

³⁰ Uredba br. 197 (*Službeni glasnik* 2005, br. 26-830).

³¹ Prema terminologiji koja se u Latviji koristila do 2006. godine, aktivnosti bolje regulative su naznačene pod terminom 'ocjena učinka'.

³² Odluka Komisije od 28. februara 2006. kojom se uspostavlja grupa na visokom nivou koju sačinjavaju nacionalni eksperti za pravnu regulativu (2006/210/EU).

³³ Grupa nacionalnih eksperata koja radi na boljoj regulativi u svakoj zemlji članici se sastaje dva puta godišnje s ciljem razmjene informacija.

³⁴ Vidi fusnote 107 i 108.

³⁵ Vidi OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, Pariz; *Taking Stock of Regulatory Reform*, 2005.

a ona sada obuhvata i konkretnije oblasti javne politike kao što je namjera pojednostavljenja Zajedničke poljoprivredne politike³⁶.

Odgovornost za javnu politiku bolje regulative je povjerena različitim ministarstvima u različitim zemljama. Tabela u nastavku teksta prikazuje pregled podjele odgovornosti za bolju politiku u novim zemljama članicama.

Nova zemlja članica	Ministarstvo
Kipar	Ministarstvo finansija
Češka Republika	Ministarstvo unutrašnjih poslova ³⁷
Estonija ³⁸	Ministarstvo pravosuđa
Latvija ³⁹	Podjela odgovornosti između Državnog ureda, Ministarstva pravosuđa i Ministarstva finansija sa Ministarstvom privrede koje je odgovorno za poduzetnike.
Litvanija	Ministarstvo privrede
Malta	Ured premijera
Poljska	Ministarstvo privrede
Slovačka Republika	Ministarstvo privrede
Slovenija	Ministarstvo javne uprave

Problem je u tome, kako je to ukratko prikazao jedan političar u **Slovačkoj**, da su rezultati bolje regulative previše apstraktni da bi rezultirali jasnim političkim uspjehom. S druge strane, regulatorni neuspjesi su jasno vidljivi. Ukoliko ministar preuzme odgovornost za bolju regulativu i ukoliko stvari krenu loše, on će se smatrati krivim za to. Ukoliko stvari krenu na bolje, neće nedostajati onih koji će tvrditi da je to njihov uspjeh.

Vladini programi i slični dokumenti

Specifična politička podrška za javne politike tipa bolje regulative se takođe može pronaći u vladinim deklaracijama i državnim programima reformi. Međutim, oni su često samo simbolične prirode. Bez izričitih datuma za provedbu ili definiranih rezultata njihova vrijednost je upitna.

Državnim programom reforme Republike Kipar su utvrđeni prioriteti za provedbu reforme regulatornog upravljanja. U ovom slučaju, prioritet u sklopu programa je stavljen na razvoj javne politike procjene utjecaja i smanjenje regulatornog i administrativnog opterećenja.

U **Estoniji** je u Koalicionom sporazumu iz 2003. godine pomenuta procjena regulatornog utjecaja i predloženo je da bi se za svaki prijedlog pravnog propisa o ekonomskom rastu i demografskoj situaciji trebala izvršiti procjena utjecaja. Još jedan od prioriteta koji je naveden u tom sporazumu je predložena javna politika koja za cilj ima pojednostavljenje propisa o osnivanju poduzeća i potreba da se izvrši ocjena regulative koja nepotrebno ograničava poslovne aktivnosti. Trenutni koalicioni sporazum u Estoniji navodi potrebu da se pojednostave procedure koje se odnose na poslovanje poduzeća sa lokalnim vlastima.

U **Češkoj Republici** je posvećenost provedbi programa bolje regulative, što se prvenstveno odnosi na integriranu procjenu utjecaja i smanjenje administrativnog opterećenja na poduzeća,

³⁶ Vidi europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm i radove sa konferencije na datu temu.

³⁷ U Češkoj Republici je odgovornost za bolju regulativu prenesena sa Ureda Vlade na Ministarstvo unutrašnjih poslova u skladu sa odlukom Vlade iz oktobra 2006. godine.

³⁸ Međutim, osim Ministarstva pravosuđa uključena su i druga ministarstva.

³⁹ Provedba politike bolje regulative u Latviji ostaje odgovornost Državnog ureda. Međutim, druga ministarstva, uključujući Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo finansija i Ministarstvo privrede su takođe uključena.

obnovljena u *Državnom programu reformi Češke Republike (2005-2008)* i *Strategiji ekonomskog rasta Češke Republike*.

U **Mađarskoj** se programom Vlade iz 2006. godine: *Nova Mađarska – Sloboda i solidarnost: Program Vlade Mađarske za uspješnu, modernu i pravednu Mađarsku (2006-2010)*⁴⁰, Mađarska opredijelila za napredak i prepoznala povećanje broja malih i srednjih poduzeća i potrebu da se izvrši pojednostavljenje određenog broja zakona kako bi se podstakla konkurentnost malih poduzeća.

U **Latviji**, Vladina deklaracija, koja predstavlja važnu izjavu o državnoj javnoj politici, uključuje i opredijeljenost za unapređenje konkurentnosti⁴¹ i identificira brojna pitanja javne politike karakteristična za javnu politiku bolje regulative. To prvenstveno uključuje „pojednostavljenje procesa donošenja odluka“ koje se odnose na mala poduzeća⁴².

Na **Malti** je opći okvir javne politike bolje regulative utvrđen *Državnim programom reforme: Strategija Malte za rast i zapošljavanje za period od 2005. do 2008. godine*⁴³. Pored toga, u okvirnom budžetu za period 2006-2010. godine se poziva na regulatornu reformu i potrebu smanjenja regulatornih opterećenja za poduzeća.

U **Slovačkoj** se podrška provedbi javne politike bolje regulative može pronaći u Državnom programu reforme Republike Slovačke (2006-2008) i u dokumentu *Strategija konkurentnosti u Slovačkoj do 2010. godine – Državna lisabonska strategija*, u kojem su predstavljena četiri najvažnija prioriteta slovačke vlade, od čega je jedan poboljšanje kvalitete poslovnog okruženja.

Strukture za provedbu javne politike bolje regulative (nove zemlje članice)

Javna politika bolje regulative će biti učinkovitija kada postoji struktura za njenu provedbu. Moguće je uočiti tri glavna pristupa razvoju struktura za provedbu politike bolje regulative: radna grupa, osoba ili centralno koordinaciono tijelo ili kombinacija ova dva pristupa.

Radna grupa

Na **Kipru** je imenovana grupa koju su činili predstavnici velikog broja različitih ministarstava i zainteresiranih strana i koja je imala zadatak da izradi javnu politiku o procjeni učinkovitosti i utvrdi mogućnost razvoja drugih aspekata javne politike bolje regulative. U **Poljskoj** je u februaru 2006. uspostavljena međuministarska radna grupa (Radna grupa za modernu regulativu u oblasti ekonomije) kako bi izradila javnu politiku koja će biti dostavljena Vijeću ministara na odobravanje. Ova Radna grupa se oslanja na rad tima koji je imenovan 2000. godine (Međuministarski tim za regulatornu kvalitetu) i bavit će se sličnim pitanjima, s posebnim naglaskom na unapređenje regulatornog okruženja za poduzeća i učinkovitije korištenje regulatornih sredstava. U **Sloveniji** je uspostavljena međuministarska radna grupa zadužena za izradu javne politike bolje regulative i upravljanje njenom provedbom.

Osoba ili centralno koordinaciono tijelo

U **Estoniji** je nadležnost za javnu politiku bolje regulative podijeljena između Ministarstva ekonomije, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva za socijalna pitanja i Ministarstva za zaštitu okoliša. Međutim, samo je jedan dužnosnik prvenstveno odgovoran za primanje i distribuciju

⁴⁰ www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module15/1461461FB7EDBA8C3.pdf.

⁴¹ Deklaracija Vijeća ministara od 1. decembra 2004. Deklaracija je osnov za rad Vlade: vidi nastavak teksta.

⁴² Deklaracija Vijeća ministara od 1. decembra 2004; www.mk.gov.lv.

⁴³ Paragraf 14.3.

informacija o javnoj politici bolje regulative. Ona učestvuje na međunarodnim sastancima o pitanjima bolje regulative i dužna je osigurati da su informacije o promjenama na međunarodnom nivou prosljeđene ostatku javne službe.

U **Češkoj Republici** je u sklopu Odjela za državnu reformu i regulatornu reformu pri Uredu Vlade osnovana Jedinica za bolju regulativu. Jedinica se od novembra 2006. nalazi u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova. Jedinica je odgovorna za koordinaciju regulatorne reforme u cijeloj državnoj upravi kao i pripremu strateških dokumenata u ovoj oblasti.

U **Mađarskoj** je u sklopu Ministarstva pravosuđa osnovan nezavisni odjel nazvan Odjel za analizu utjecaja, deregulaciju i registraciju zakona koji pruža profesionalnu podršku za poboljšanje kvaliteta zakonodavstva i procjene utjecaja. Međutim, ova Jedinica je rasformirana u julu 2006. godine u sklopu aktivnosti smanjenja javnog sektora. Poslovi Jedinice su dijelom preneseni na drugi odjel u sklopu Ministarstva pravosuđa.

U **Latviji** je za izradu i provedbu javne politike i sistem strateškog planiranja, što uključuje i politiku bolje regulative, nadležan Odjel za koordinaciju javne politike pri Državnom uredu. Strateško planiranje se vrši u saradnji sa resornim ministrima koji su odgovorni za provjeru kvaliteta procjena utjecaja prema područjima svoje nadležnosti.

Na **Malti** je politika bolje regulative u nadležnosti Jedinice za bolju regulativu u sklopu Jedinice za učinkovitu upravu. Jedinica za učinkovitu upravu djeluje pri Uredu premijera i ima jedinstvenu ulogu kao interni vladin konsultant za pitanja upravljanja. Takođe je stekla i određeno iskustvo u oblasti procjene utjecaja. Jedinica za bolju regulativu koja je osnovana u decembru 2005. čini dio Jedinice za učinkovitu upravu i samim time je u sastavu Ureda premijera. Nadležnost jedinice je nadzor regulatornog razvoja i smanjenje nepotrebne birokratije.

Kombinacija ovih pristupa

U **Poljskoj** je u februaru 2006. godine osnovana međuministarska radna grupa (Radna grupa za modernu regulativu u oblasti ekonomije) sa zadatkom razvoja javne politike bolje regulative koja bi bila dostavljena Vijeću ministara na odobravanja. Takođe postoji snažan i dobro organiziran odjel u Ministarstvu ekonomije, a Uredu premijera su date dodatne nadležnosti za vršenje nadzora procjene utjecaja. Takođe je predloženo da se u svakom ministarstvu imenuje po jedan dužnosnik koji bi bio zadužen za pitanja bolje regulative.

Poljski model odražava potrebu uspostave koordinacionih mehanizama, te prepoznaje potrebu podjele odgovornosti za provedbu javne politike bolje regulative sa resornim ministarstvima, s ciljem stvaranja osjećaja vlasništva nad politikom bolje regulative među državnim službenicima.

Strategija djelovanja i proces određivanja prioriteta

Vlada se sastoji od institucija odgovornih za formuliranje javnih politika i donošenje kolektivnih odluka za društvo. Ove odluke se mogu donositi u skladu sa utvrđenim, centralno kontroliranim planom, fleksibilnim strateškim planom ili se odluke mogu donositi *ad hoc* bez ikakvog planiranja kao odgovor na nastale okolnosti kada do njih dođe. Sve nove zemlje članice imaju mješavinu ovih rješenja. Vlade obično dolaze na vlast sa planom koji je neka vrsta manifesta sačinjenog na način da odgovara potrebama koalicionih partnera.

Kako bi identificirali problem za djelovanje, planovi i strategije vlade se trebaju temeljiti na tri glavna elementa: jasno određeni prioriteti javne politike, procedure planiranja i institucije uključene u planiranje koordinacije, te proces rješavanja sporova kada postoje sukobi koje treba riješiti. Posljednje pitanje je najvažnije kada je riječ o koalicijama.

Prioriteti javne politike

U svim novim zemljama članicama se provedba zakona EU smatra najvećim prioritetom. Sljedeći nivo prioriteta su vladini programi. **Litvanija** je jedinstvena po tome da je usvojena strategija za zemlju koja se ne mijenja bez obzira na to koje su političke stranke na vlasti.

U **Latviji** su sveobuhvatne strategije utvrđene u Deklaraciji Vlade i Jedinstvenoj strategiji državne ekonomije.

U **Slovačkoj** je sveukupni strateški plan aktivnosti u oblasti javne politike utvrđen u Programu Vlade Slovačke. Ova vrsta pristupa je uvelike slična za sve zemlje.

Proces planiranja

Dobro strukturiran proces planiranja javne politike je ključni dio regulatornog upravljanja. Time se osigurava provedba vladine strategije za kolektivno djelovanje. Prioritete može inicijalno odrediti vlada na osnovu političkih programa ili oni mogu biti rezultat procesa planiranja u upravi. Sve nove zemlje članice imaju dokumente koji sadrže sveukupnu javnu politiku, iako se pristup njihovoj izradi razlikuje, a obim u kojem se poštuju zavisi od niza faktora kao što je stranačka disciplina unutar vlade.

U **Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj** je stranačka disciplina slaba i planiranje je manje učinkovito. Alternativi prijedlozi javne politike se često pojavljuju u prijedlozima zakona i amandmanima, čime se državni program udaljava od sveukupnog plana. U ovim zemljama prijedloge zakona ili amandmane na vladine prijedloge zakona mogu podnositi čak i članovi stranaka koje su u vladi. To povećava nepredvidivost zakonodavstva i narušava proces planiranja.

U **Češkoj Republici** se prioriteti u planiranju identificiraju kroz dva procesa. Očitovanje Vlade o javnoj politici se priprema na temelju liste strateških prioriteta za predstojeći četverogodišnji mandat zakonodavnog tijela, koja odražava prioritete koje utvrđuje svako ministarstvo za područja iz svoje nadležnosti. Pored toga, Ured Vlade priprema Godišnji plan zakonodavnih aktivnosti Vlade i Godišnji plan nezakonodavnih aktivnosti Vlade koji se temelje na Očitovanju Vlade o javnoj politici i koje svake godine odobrava Vlada. U **Sloveniji** postoji sličan proces kojim su strateški planovi odvojeni od dvogodišnjeg budžetskog plana i godišnjeg zakonodavnog plana, koji su više taktičke prirode.

U **Mađarskoj** se prioriteti javne politike većinom određuju na osnovu vladinog programa (koji je izrađen na osnovu programa stranaka) ili na osnovu pitanja koja se nameću u svakodnevnom radu. Pored toga, svako ministarstvo ima program koji preciznije utvrđuje njegov pristup provedbi vladinog programa. Takođe postoji lista zakonodavnih akata za šestomjesečni period kojom se utvrđuje zakonodavni program vlade. U Mađarskoj, u praksi, dinamični politički sistem nameće pitanja koja se uobičajeno ne mogu naći u planovima i gotovo 50% zakonodavnih akata proizilaze iz prijedloga koji nisu utvrđeni u programu vlade.

U **Litvaniji** ovi planovi uključuju dugoročno (preko 7 godina), srednjoročno (3 do 7 godina) i kratkoročno (1 do 3 godine) planiranje. Planiranje funkcioniра po principu od nižeg prema višem nivou i od višeg prema nižem nivou. Dugoročna Državna strategija razvoja je na vrhu piramide različitih planskih dokumenata i služi kao osnov za razvoj sektorskih strategija za period od tri do sedam godina. S druge strane, sektorske strategije mogu dovesti do promjena u dugoročnoj Državnoj strategiji razvoja.

Prilikom pripreme svojih trogodišnjih strateških planova, ministarstva i druge javne institucije uzimaju u obzir ciljeve utvrđene sektorskim strategijama. Akcionim planom za provedbu Programa Vlade koji je usvojila novoimenovana vlada 3 mjeseca nakon što je odobren Program

Vlade, su utvrđene specifične aktivnosti vlade koje trebaju biti poduzete u četverogodišnjem periodu nakon njegovog objavljivanja. Snaga procesa planiranja leži u činjenici da, bez obzira na to ko je na vlasti, postoji kontinuitet strategije vezano za državne ciljeve, uključujući i ciljeve u oblasti regulatornog upravljanja. Postoji visok nivo transparentnosti na svim nivoima procesa planiranja, od plana Vlade u cjelini na makro nivou do planova odjela unutar ministarstava na mikro nivou koji takođe imaju planove za provedbu ciljeva ovih ministarstava.

Na **Malti**⁴⁴ se prijedlozi daju na osnovu konsultacija sa odjelima, agencijama i komisijama, a prioritete se određuju od slučaja do slučaja, u zavisnosti od važnosti i urgentnosti datog pitanja.

U **Slovačkoj** je strateško planiranje za aktivnosti javne politike utvrđeno u Programu Vlade Slovačke, kao mehanizmu na makro nivou, te u Planu zakonodavnih zadataka Vlade, kao mehanizmu na mikro nivou. Međutim, značajan broj zakonodavnih prijedloga je zasnovan na prijedlozima koji dolaze izvan vlade. Oni čak mogu uključivati i prijedloge članova političkih stranaka koje su u Vladi.

Učinkovita struktura za koordinaciju planiranja javne politike

Učinkovitost sistema planiranja javne politike je veća uvijek kada je koordinacija planiranja javne politike povjerena nekom tijelu ili ministarstvu, ali koordinacija u centralnom tijelu vlade treba biti učinkovita.

Na **Kipru** je odgovornost za planiranje strateških i aktivnosti razvojne politike povjerena Uredu za planiranje. Planiranje drugih inicijativa javne politike je u nadležnosti pojedinih ministarstava. Ured za planiranje je osnovan u skladu sa odlukom Vijeća ministara i organizaciono se nalazi u sklopu Ministarstva finansija. U saradnji sa Ministarstvom finansija, ovaj Ured je odgovoran za petogodišnji strateški plan kojim se planiraju svi razvojni projekti i koordiniraju procedure planiranja u zemlji.

U **Latviji** je, u vrijeme izrade izvještaja, planiranjem vladinih aktivnosti upravljao Odjel za koordinaciju javne politike pri Državnom uredu.

U **Litvaniji** se vladini prioritete obično određuju u martu, istovremeno sa procesom izrade budžeta. Prilikom izrade javnih politika koje obuhvataju više tematskih područja za provedbu prioriteta, svi potrebni dokumenti koji se odnose na javnu politiku se moraju razmatrati u saradnji sa zainteresiranim stranama i institucijama. Većinu strateških dokumenata prije nego što ih odobri vlada razmatra vladin Odbor za strateško planiranje. Odbor predstavlja platformu za ocjenu javne politike kao i odgovarajući format za pregovaranje i rješavanje spornih pitanja i koordinaciju prioriteta.

Procedure za rješavanje sporova u vezi sa određivanjem prioriteta

Potrebna je jasna strategija za identificiranje problema za kolektivno djelovanje i postupak određivanja prioriteta posredstvom javne politike ili regulatornih intervencija, kako bi se osiguralo dobro regulatorno upravljanje.

Odlučujući faktor za rješavanje sukoba pri određivanju političkih prioriteta je često ograničenje da prijedlozi moraju biti unutar budžetskih okvira. Na primjer, na **Kipru** je prioritet dat javnim politikama za koje su dodijeljena sredstva u godišnjem budžetu. U **Mađarskoj**, Ministarstvo finansija je nakon dalekosežnih reformi javnog budžetskog sistema koje su u Mađarskoj

⁴⁴ Malta ima tri sveobuhvatna dokumenta javne politike: 'Bolja kvaliteta života: okvirni budžet za period 2006-2010.', 'Državni program reforme: Strategija Malte za rast i razvoj za period 2005-2008. godine – Dokument za javne konsultacije' i 'Preporuka za državnu strategiju' koja je izrađena s ciljem rješavanja problema vezanih za distribuciju 'Cilja jedan' Strukturalnih fondova.

provedene tokom 1990-ih postalo dominantno ministarstvo. U **Latviji** se srednjoročni prioriteti vlade utvrđuju odlukom Vlade. Na **Malti** se različiti stavovi između ministarstava, kada je riječ o prioritetima ili dodjeli sredstava, rješavaju bilateralno ili u konsultacijama sa Ministarstvom finansija.

U svim novim zemljama članicama, sporovi u vezi sa planiranjem i određivanjem prioriteta javnih politika koji ne mogu biti riješeni na ministarskom nivou se upućuju na razmatranje vladi (vijeću ministara). Konačna nadležnost za odlučivanje i rješavanje sporova se razlikuje u skladu sa ustavnom strukturom pojedinih zemalja. Ovu funkciju obavlja predsjednik republike (**Kipar**) ili premijer (**Litvanija**). U svim novim zemljama članicama, relevantna institucija, predsjednik ili premijer, dobija redovne izvještaje o napretku i vrši nadzor razvoja i provedbe planova.

U **Češkoj Republici** Vlada predstavlja najvažniji koordinacioni mehanizam na nivou centralne državne uprave. Ukoliko se na nižem nivou ne može postići sporazum, to pitanje se diže na nivo zamjenika ministra i potom se, ukoliko i dalje postoje određene nesuglasice, predstavlja kabinetu kao „neriješeno pitanje“. O tim slučajevima odlučuje kabinet.

U **Mađarskoj** je 2000. godine pri Uredu premijera uspostavljen novi sistem koordinacije javnih politika nazvan Referatura. Ovo posebno tijelo je organizirano po uzoru na postojeće tijelo u Uredu kancelara u Njemačkoj i sastoji se od grupe eksperata koji prate aktivnosti svakog ministarstva. Skupa sa pravnikom iz Odjela za pravna pitanja Ureda premijera, oni pripremaju zajedničku notu za sve podneske. Zajednička nota opisuje prijedlog, rezultate konsultacija između ministarstava, neriješena pitanja i prijedloge za unapređenje.

U **Latviji** se najvažniji nacrti dokumenata javnih politika i nacrti zakonodavnih akata, za koje je osnovana posebna radna grupa⁴⁵, dostavljaju ministarstvima prije nego budu razmatrani na sedmičnim sastancima državnih sekretara (najviše rangirani državni službenici u svim ministarstvima). U skladu sa Poslovníkom Vlade, priprema se sažetak svih prijedloga ministarstava, uključujući argumente za prihvatanje ili odbijanje svakog od prijedloga i dostavlja uz nacrt koji se vraća državnim sekretarima i prosljeđuje Vladi na odobravanje.

U **Litvaniji** se, pored sjednica Vlade, koriste i redovni međuministarski sastanci kao važna struktura za rješavanje sporova u vezi sa prioritetima, prije nego se prijedlozi javnih politika dostave vladi na usvajanje. Na Malti se redovno održavaju međuministarski sastanci na tehničkom i političkom nivou, ali ne postoje nikakve formalne procedure⁴⁶.

Slična procedura postoji i u **Mađarskoj** gdje je predzadnja faza zakonodavnog postupka sastanak izvršnih državnih sekretara. U ovom slučaju se dokumenti javne politike dostavljaju ministarstvima prije sastanka državnih sekretara ukoliko je uspostavljena posebna radna grupa za izradu nacrtu dokumenta javne politike.

Mnoge koalicione vlade u **Latviji** su imale tijelo za pregovaranje, nazvano Koaliciono vijeće. Vijeće se sastoji od jednakog broja predstavnika svih stranaka zastupljenih u vladajućoj koaliciji i tokom mandata nekih vlada imalo je nezvanično, ali ipak veoma važno, mjesto u procesu odlučivanja. Koaliciono vijeće se može koristiti kao mjesto za rješavanje politički osjetljivih pitanja

⁴⁵ Riječ zakonodavni akt se koristi u smislu zakona i podzakonskih akata. Dokumenti javne politike za koje je osnovana radna grupa se dostavljaju ministarstvima tek nakon sastanka državnih sekretara.

⁴⁶ Na tehničkom nivou to su: mjesečni sastanak stalnih sekretara kojim predsjedava stalni generalni sekretar, sedmični sastanak direktora za poslove EU. Ostali redovni sastanci su: Forum direktora za poslovne usluge (ljudski resursi, finansije), Forum direktora za razvoj javnih politika, Forum direktora za provedbu programa, ICT forum. Izvještaji o razgovorima koji se vode na ovim forumima se podnose stalnim sekretarima.

Na političkom nivou to su: sedmični sastanak Kabineta na osnovu dokumenata koje je Kabinet ranije distribuirao, sedmični sastanak premijera, stalnih sekretara za finansije i stalnog generalnog sekretara. Mjesečni sastanak jedinica za podršku odbora kabineta: postoji po jedan odbor kabineta za svaki od ključnih sektora (okoliš, turizam, kapitalni projekti, konkurentnost). Premijer predsjedava ovim odborima koji okupljaju najvažnija ministarstva, npr. stalni generalni sekretar, sekretari kabineta i neke zainteresirane strane.

i za donošenje odluka koje se potom zvanično usvajaju na sastancima Kabineta ministara. Pitanja koje razmatra Koaliciono vijeće su nacrti prijedloga javnih politika i nacrti zakonodavnih akata koji su već razmatrani na ministarskom nivou. Ovaj alternativni forum djeluje izvan zvaničnih kanala i ne slijedi utvrđene procedure izrade javnih politika i takođe nije otvoren za javni nadzor.

U **Poljskoj** se svi nacrti zakona moraju prvo razmatrati u stalnom Odboru kabineta na nivou državnih sekretara prije nego budu podneseni Kabinetu.

U **Slovačkoj** se različiti stavovi ministara u vezi sa nacrtima zakonodavnih akata rješavaju bilateralnim raspravama ili na sastanku generalnih direktora. Zakonodavni akti ne mogu biti podneseni Vijeću ministara sve dok se ne riješe ovi sporovi. Međutim, u slučaju suštinskih primjedbi, spor može riješiti Vijeće ministara.

Transparentan i dobro strukturiran proces

Sve nove zemlje članice u kojima je vršeno istraživanje su imale transparentan i dobro strukturiran proces formuliranja javnih politika i izrade zakonodavnih akata. Sve imaju utvrđena pravila ili sisteme za formuliranje javnih politika, izradu zakonodavnih akata i podnošenje tih dokumenata vladi. Sve nove zemlje članice su prihvatile okvir koji je u širem smislu sličan okviru koji preporučuje OECD u svom referentnom upitniku za ocjenu regulatornog odlučivanja⁴⁷, tj. da se prilikom formuliranja javne politike odgovori na sljedeća pitanja:

- Da li je problem tačno definiran?
- Da je djelovanje vlade opravdano?
- Da li je pravno reguliranje najbolji način djelovanja vlade?
- Postoji li pravni osnov za pravnu regulaciju?
- Koji je odgovarajući nivo (ili nivoi) vlasti za ovo djelovanje?
- Da li korist koju donosi pravna regulacija opravdava troškove?
- Da li je distribucija utjecaja na društvo u cjelini transparentna?
- Da li je regulativa jasna, konzistentna, razumljiva i pristupačna korisnicima?
- Da li su sve zainteresirane strane imale mogućnost da iznesu svoje stavove?
- Kako će biti osigurano poštivanje?

Odluku da se izradi javna politika može donijeti vlada ili pojedini ministri. Priroda odluke (vladina ili ministarska odluka) zavisi od veličine i kompleksnosti problema koji se rješava i obima potrebnih sredstava. Kada se radi o vladinim odlukama, njima uobičajeno prethodi proces koji uključuje konsultacije unutar i između ministarstava. Kada je riječ o podzakonskim aktima, proces je jednostavniji i konsultacije između ministarstava obično nisu potrebne.

Međutim, na **Malti** se o prijedlozima podzakonskih akata mora obavijestiti Ured premijera koji ih i odobrava. Ovakvim pristupom se izbjegava da ministri donose regulativu koja je u suprotnosti sa politikom vlade u cjelini ili regulativu koja je u suprotnosti sa regulativom koju su izradila druga ministarstva. Na **Kipru** podzakonski akti podliježu detaljnijem razmatranju u parlamentu za razliku od uobičajenih procedura u drugim novim zemljama članicama.

⁴⁷ OECD, Preporuke OECD-a za unapređenja kvaliteta regulative (usvojene 09. marta 1995.). Vidi takođe: OECD, Osnovni principi regulatorne kvalitete i učinkovitosti koje je usvojilo Vijeće OECD-a 28. aprila 2005, OCDE/GD/95(95).

Iteracija sekvence

U svim novim zemljama članicama, proces formuliranja javne politike počinje sa odlukom koja se u principu donosi na političkom nivou i kojom se inicira proces izrade javne politike. Takva odluka može doći od niza različitih izvora. Kada je riječ o javnoj politici obično je riječ o sličnim izvorima u svim zemljama, iako postoje određene razlike. Javna politika može biti inicirana vladinim manifestom, koalicionim sporazumima, sudskim slučajevima, kratkoročnim vanrednim situacijama, međunarodnim obavezama.

U principu, nakon odluke da se inicira postupak izrade javne politike, formuliranje politike u svim novim zemljama članicama slijedi sličnu iteracijsku sekvencu. Dužnosnik zadužen za datu politiku prvo vrši istraživanje problema i identificira da li je ovaj problem rješavan na domaćem i međunarodnom nivou i izrađuje rješenje u konsultacijama sa kolegama unutar svog i u drugim ministarstvima, kao i sa zainteresiranim stranama. U **Sloveniji**, Poslovnik Vlade zahtijeva da dužnosnici, u sklopu ove faze cjelokupnog procesa, izrade komparativnu studiju tri druge zemlje.

Razlika između formuliranja javne politike i izrade pravnih propisa

Najuočljivija razlika između formuliranja javne politike i izrade pravnih propisa u novim zemljama članicama se odnosi na to da li je data zemlja pod utjecajem tradicije običajnog prava ili građanskog prava. Pored toga, zemlje koje su ranije bile pod komunističkim utjecajem su također prošle značajnu modernizaciju svojih struktura i procesa i čak su iskusile cjelovitu promjenu osoblja. U nekim novim zemljama članicama, naime u **Estoniji** i **Latviji**, nivo iskustva i institucionalnog pamćenja je znatno manji nego u drugim zemljama. Međutim, u većini novih zemalja članica postoji ograničen broj dužnosnika sa iskustvom izrade zakonodavnih akata. Problem je shvaćen u **Poljskoj** i **Mađarskoj** i radi se na njegovom rješavanju na način da su uspostavljene određene institucije za obuku dužnosnika u oblasti izrade zakonodavnih akata.

Osim u **Češkoj Republici** i **Slovačkoj**, formalna razlika između formuliranja javne politike i izrade zakonodavnih akata je mala. Ovakav pristup je prihvatljiv kada je riječ o jednostavnim aktivnostima koje se odnose na javnu politiku i kada često ne postoji stvarna potreba za razdvajanjem ova dva procesa. Međutim, kada je riječ o suštinskim pitanjima javne politike općenito se smatra da je korisno razdvojiti aktivnosti formuliranja javne politike od izrade zakona. Većina stručnih osoba u svim novim zemljama članicama koje su intervjuirane su mišljenja da bi u praksi trebao postojati neki oblik podjele rada ili barem odvajanje ova dva zadatka.

Kada je riječ o značajnijim pitanjima javne politike, u **Češkoj Republici** i **Slovačkoj** postoji izražena podjela između faze formuliranja javne politike i faze izrade nacrtu regulative. U prvom slučaju, odluku da se usvoji predložena javna politika u principu donosi vlada i kada je takva odluka donesena, počinje se sa izradom zakonodavstva.

Nijedna od zemalja koje su učestvovala u ovom istraživanju nema centralno tijelo koje se isključivo bavi izradom zakona⁴⁸. To nije iznenađujuće za zemlje u kojima se primjenjuje građansko pravo gdje se od dužnosnika koji rade na formuliranju javne politike očekuje da imaju sposobnosti potrebne za izradu zakonodavnih akata.

U nekim zemljama, na primjer, **Češkoj Republici**, **Mađarskoj** i **Slovačkoj** se od pravnih odjela u ministarstvima često očekuje da vrše izradu zakonodavnih akata za koje su drugi dužnosnici formulirali javnu politiku. Međutim, na osnovu razlika u praksi u ovim zemljama se ne može izvući

⁴⁸ Za više informacija o analizi argumenata za i protiv centralnog tijela vidi: SIGMA (1997), *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, Dokument SIGMA-e br. 15, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf>.

nikakav općeniti zaključak. Praksa se razlikuje u skladu s tim koliko su zvaničnici upoznati sa predmetom javne politike za koju treba izraditi zakonodavne akte i njihovih sposobnosti da rade na izradi zakonodavnih akata.

Nekolicina novih zemalja članica je usvojila multidisciplinarni pristup pripremi zakonodavstva. U **Estoniji** i **Latviji**, posebno kada se radi o kompleksnim pitanjima, regulativu izrađuju multidisciplinarnne radne grupe koje mogu uključivati i predstavnike spoljnih eksperata i NVO-a. Korištenje radnih grupa je uobičajeno za sve nove zemlje članice, prvenstveno kada je riječ o kompleksnim pitanjima koja zahtijevaju specifično, tehničko znanje koje nije dostupno u javnom sektoru, ali je dostupno u privatnom sektoru.

Tradicije građanskog i običajnog prava: proceduralna pravila i običaji

U zemljama sa građanskim pravom, formuliranje javne politike i proces izrade zakonodavnih akata se vrši u skladu sa utvrđenim pisanim pravilima. Neke zemlje kao što je na primjer **Estonija** imaju ustavnu obavezu identificirati tijela nadležna za iniciranje zakona.

Način na koji se vrši priprema javnih politika i njihovo predstavljanje vladi i parlamentu u novim zemljama članicama je uređen različitim propisima. Za pojedine teme postoje određena opća pravila za izradu javnih politika i izradu regulative⁴⁹. Posebna pravila su takođe utvrđena za provedbu određenih vrsta strategija i akcionih planova, npr. u energetsom sektoru, šumarstvu i poljoprivredi.

U **Mađarskoj** je zakonodavni postupak utvrđen Ustavom i Zakonom o zakonodavnom postupku iz 1987. godine. Poglavlje dva ovog Zakona propisuje da prijedlozi novih zakona podliježu preliminarnom ispitivanju, da koriste jasan jezik, te da ista ili slična pitanja trebaju biti uređena istim zakonom. Zakon takođe propisuje da građani trebaju učestvovati u formuliranju zakonodavnih akata. Vladina odluka koja se odnosi na Poslovnik Vlade⁵⁰ propisuje, između ostalog, pojedinosti i mehanizam davanja saglasnosti Vlade i sadržaj, koji je u **Mađarskoj** propisan zakonom, svih prijedloga koji se dostavljaju Vladi.

Latvija je usvojila Zakon o upravnom postupku⁵¹ koji utvrđuje opće odredbe za poslovanje uprave. Poslovnik Vlade⁵² regulira procedure u vladi. Javne politike moraju biti izrađene u skladu sa ovim pravilima što uključuje, na primjer, klasifikaciju i strukturu dokumenata javne politike kao i Postupak izrade obrazloženja za nacрте pravnih propisa⁵³. Obrazloženje čine materijali sa pojašnjenjima koja se dostavljaju uz nacrt propisa koja je dostavljena Kabinetu ministara i parlamentu. Obrazloženje uključuje procjenu ekonomskog i socijalnog utjecaja predmetnog nacrta, kao i utjecaja na državni budžet.

Slični materijali se mogu naći i u Zakonu o Vladi Litvanije kojim je utvrđen način provedbe vladinog programa. Takođe postoje i smjernice pripremljene od strane Ministarstva pravosuđa kojima se specificira struktura koju regulatorni prijedlozi trebaju slijediti⁵⁴. Pravila za međuministarske konsultacije i saradnju su sadržana u Poslovniku Vlade koji je odobren

⁴⁹ Na primjer, Arhuska konvencija zahtijeva Stratešku procjenu utjecaja na okoliš.

⁵⁰ Br. 1088/1994.

⁵¹ Novembar 2001.

⁵² Mart 2002.

⁵³ Vijeće ministara Republike Latvije, 18. septembar 2001. Vidi takođe izmjene 12. juli 2002. i juni 2004.

⁵⁴ Struktura koja se mora poštivati: mora postojati pravni osnov zakona; potrebno je izvršiti odgovarajuću pravnu ocjenu prijedloga; potrebno je naznačiti povezane zakone i korake koji su poduzeti kako bi se izbjegle suprotne odredbe ili iste odredbe sa drugim zakonima; potrebno je obrazloženje potrebe za usvajanjem zakona; mora postojati opis načina na koji je problem riješen u drugim zemljama; mora se navesti referenca za relevantne zakone EU ili međunarodne zakone, ako postoje; mora se izvršiti procjena finansijskih, ekonomskih i drugih utjecaja prijedloga; mora se navesti struktura zakona kada je nacrt gotov; mora se navesti ukoliko se mora izvršiti izmjena drugih zakona.

uredbom vlade⁵⁵. Stav 49 pravila o konsultacijama 'Pravila za izradu i odobravanje zakonodavnih akata' sadrži listu institucija kojima se propis treba dostaviti prije nego bude dostavljen vladi.

U Poljskoj je procedura izrade vladinih zakona utvrđena Zakonom o organizaciji i poslovniku Vijeća ministara, te u Zakonu o ministarstvima od 08. avgusta 1996, skupa sa pravilima njihove provedbe. Dužnosnici koji rade na formuliranju javne politike i izradi nacрта zakonodavnih akata takođe trebaju poštivati principe zakonodavne tehnike utvrđene u Uredbi premijera o principima zakonodavnih tehnika⁵⁶.

Uredbom o organizacionom ustrojstvu Ureda Vlade Republike Slovačke utvrđeni su osnovni principi cjelokupnog upravljanja državnom upravom. Detaljnije odredbe o ulozi Ureda Vlade s tim u vezi su sadržane u Statutu Ureda Vlade Republike Slovačke. Međutim, Slovačka je poseban slučaj pošto podjela rada između dužnosnika koji rade na izradi javnih politika i onih koji rade na izradi zakonodavstva odražava proceduru koja se primjenjuje u zemljama sa tradicijom običajnog prava ili u zemljama koje su bile pod utjecajem takve tradicije, gdje izradu zakonodavnih akata vrše pravnici koji imaju specifične vještine potrebne za izradu zakonodavstva.

Poslovnik Vlade **Slovenije** i Poslovnik Državne skupštine **Slovenije** uređuju organizaciju vlade i parlamenta. Poslovnik Vlade propisuje, između ostalog, ulogu premijera, organizaciju rada vlade, radna tijela vlade, vijeća vlade, format vladinih dokumenata i uobičajena pitanja vezano za organizaciju vlade.

Ovaj format se primjenjuje u većini zemalja koje imaju tradiciju građanskog prava, a koje su učestvovala u istraživanju, iako se terminologija razlikuje i ova oblast je uređena nizom zakona, uključujući Zakon o upravnom postupku, Zakon o vladi ili Uredbu o organizaciji.

U novim zemljama članicama koje su pod utjecajem tradicije običajnog prava, obično ne postoje standardizirani upravni postupci propisani zakonom kako bi se osiguralo da se aktivnosti javne politike provode na odgovarajućem nivou. Veći dio procesa izrade javne politike je reguliran običajima ili procedurama koje utvrđuju ministarstva.

Na **Kipru** i **Malti** je formuliranje javne politike i proces izrade zakonodavnih akata pitanje običaja ili je regulirano internim aktima, a ne pitanje koje je regulirano zakonskim propisima ili postupcima, kao što je slučaj u državama gdje se primjenjuje građansko pravo.

Osiguranje kvaliteta – institucije

Iskustvo zemalja OECD-a ukazuje da dobro regulatorno upravljanje zahtijeva proces osiguranja kvaliteta kojim se, prema principima dobre regulative, vrši ocjena predložene regulative. Regulatorno upravljanje takođe uključuje i obradu postojeće regulative. Ovo je posebno važno pitanje za sve nove zemlje članice zbog brzine i načina provedbe pravne stečevina EU. Ne može se pretpostaviti da nisu nametnuta nepotrebna regulatorna opterećenja ili da su svi novousvojeni zakoni u potpunosti usklađeni sa regulativom koja je već postojala. Dužnosnici u svim novim zemljama članicama priznaju da je *acquis* usvojen veoma brzo i da je potreban određen period da se izvrši ocjena kako bi se potvrdilo da je *acquis* usvojen na učinkovit način.

Ne postoji opća saglasnost da proces osiguranja kvaliteta treba funkcionirati na horizontalnom nivou, kada je riječ o provedbi sveukupne javne politike regulatornog upravljanja, i vertikalnom unutar svakog tijela koje je nadležno za izradu regulative. Proces osiguranja kvaliteta može biti generaliziran za regulativu u izradi i može biti generaliziran za postojeću regulativu ili može biti poduzet u određenim sektorima.

⁵⁵ Br. 728 (SL 1994, br. 63-1238).

⁵⁶ 20. juni 2002.

U novim zemljama članicama postoje dva osnovna modela ocjene kvaliteta. Prvi je kada se ocjena kvalitete vrši kroz niz različitih ocjena unutar ministarstva i u drugim ministarstvima, a ponekad i vanjskim institucijama. To uključuje:

- ocjene ureda premijera (odnosno ekvivalentnog ureda, bez obzira na njegov zvanični naziv),
- ocjene ministarstva pravosuđa,
- ocjene ministarstva finansija,
- ocjene unutar nadležnog ministarstva i u drugim ministarstvima,
- ocjene sudova.

Prema drugom modelu, ocjene vrši posebni odbor ili tijelo oformljeno za tu svrhu. Prvi model je češći, dok se drugi najčešće primjenjuje na tehnička pravna pitanja. Nijedna nova zemlja članica ne vrši posebnu ocjenu kvaliteta zakonodavstva u smislu da se utvrdi u kojoj su mjeri nacrti novog zakonodavstva usaglašeni sa principima bolje regulative. U svim novim zemljama članicama su tijela koja su uključena u provjeru kvaliteta regulative izuzetno opterećena količinom posla, što rezultira kašnjenjem u pripremi zakonodavstva.

Ocjena od strane ureda premijera ili drugog tijela u vladi

Obično je ured premijera uključen u ovaj proces sa stanovišta konzistentnosti prijedloga sa vladinom politikom. Uloga ovog ureda se razlikuje u skladu sa nivoom ovlaštenja koja premijer ima u sistemu. U nekim novim zemljama članicama u vrijeme Sigminog istraživanja, na primjer, u **Mađarskoj, Latviji, Litvaniji, Malti i Sloveniji**, premijer i ured premijera su imali izuzetno velika ovlaštenja.

Tokom tehničkog procesa usklađivanja sa javnom politikom, u **Mađarskoj** je za sumiranje stavova i primjedbi na regulativu koju je predložila vlada odgovorna posebna jedinica koju čine savjetnici unutar Ureda premijera osnovana u februaru 2006. godine. Na ovaj način se filtriraju problemi koji se odnose na kvalitetu ili potrebu za usvajanjem predloženog zakonodavstva. Neadekvatno pripremljeni prijedlozi u ovoj fazi bivaju odbijeni.

U **Latviji**, Državni ured ima centralnu ulogu u mnogim aspektima, a prvenstveno u postupku ocjene nacrtu zakona kako bi se osigurala njihova usaglašenost sa strateškim planovima, političkim prioritetima i pravnim tehničkim pravilima. Pored toga, ovaj ured vrši kontrolu kvaliteta zakonodavstva kroz proces dostavljanja 'obrazloženja'. Državni ured je tijelo odgovorno za provedbu postupaka i pravila koja se odnose na izradu javnih politika i strateško planiranje. Prijedlozi koji nisu izrađeni u skladu sa zakonom se vraćaju ministarstvima i ne idu u proceduru dok ne budu izrađeni u odgovarajućoj formi.

U **Litvaniji**, Ured Vlade ima važnu ulogu u procesu osiguranja kvaliteta. Ovi zadaci su podijeljeni između Ureda Vlade i brojnih direkcija, uključujući Direkciju za strateško planiranje, Direkciju za evropske poslove i Direkciju za pravna pitanja.

Ocjenom koju vrši Ured Vlade se osigurava usaglašenost sa državnim planovima i strategijama. Pravni odjel Ureda Vlade takođe vrši ocjenu nacrtu sa stanovišta legalnosti i pravnih tehničkih pitanja. Međutim, Pravni odjel je u prednosti jer ima svoje predstavnike na sedmičnom sastanku državnih sekretara na kome se vrši ocjena prijedloga prije nego budu dostavljeni Vladi. Na taj način Pravno odjeljenje ima utjecaj, ako ne i moć, da blokira prijedlog ukoliko postoji mogućnost da bi on mogao izazvati pravne probleme.

Ministarstvo pravosuđa

U svim novim zemljama članicama osim **Kipra**, Ministarstvo pravosuđa je uključeno sa aspekta ustavnih i pravnih pitanja. U **Estoniji**, na primjer, Ministarstvo pravosuđa je ministarstvo odgovorno za pravnu kvalitetu na početku procesa izrade zakonodavnog akta. Kada Ministarstvo pravosuđa odobri koncept nacrtu zakona, taj koncept može biti pretvoren u zakonodavni akt. Kancelar za pravosudna pitanja takođe ima ulogu u procesu osiguranja kvaliteta.

U **Mađarskoj**, Ministarstvo pravosuđa ima ulogu u pitanjima bolje regulative, iako je ta uloga manja u fazi vršenja procjena. U 2005. godini je u sklopu Ministarstva osnovana posebna jedinica (Odjel za analizu utjecaja, deregulaciju i registraciju zakona). Ta jedinica je trebala biti odgovorna za osiguranje kvaliteta procjena utjecaja; međutim, rasformirana je u julu 2006. godine.

U **Latviji**, Ministarstvo pravosuđa vrši ocjenu nacrtu s aspekta tehničkih pravnih pitanja, usaglašenosti sa ustavom, općim pravnim principima i postojećom regulativom, kao i usaglašenosti sa strateškim planovima, političkim prioritetima i normama međunarodnog prava. Ova nadležnost takođe uključuje ocjenjivanja nacrtu kako bi se osigurala usaglašenost sa evropskim normama. Državni ured, skupa sa Ministarstvom pravosuđa je dužan osigurati da su nacrti sadržajno jasni i usklađeni.

Ocjena od strane ministarstva finansija

U svim novim zemljama članicama, ministarstvo finansija vrši ocjenu nacrtu s aspekta budžetskih pitanja kako bi osiguralo da prijedlozi ne prekoračuju budžetska ograničenja. Na primjer, na **Kipru**, nacrti zakona koji se dostavljaju Vijeću ministara moraju imati priloženo mišljenje Ministarstva finansija u pisanoj formi, osim u slučajevima kada nacrt nema utjecaja na budžet. Ustav nalaže da svaki zakon dostavljen Parlamentu mora sadržavati izvještaj naslovljen „Ciljevi i svrha“ koji potpisuje pravobranilac Republike.

Ocjena unutar ministarstva i u drugim ministarstvima

U nekim novim zemljama članicama, pravni odjeli u svakom ministarstvu imaju ulogu u vršenju ocjene kvaliteta zakonodavnih nacrtu unutar ministarstva i u drugim ministarstvima.

U **Mađarskoj**, pravni odjel predmetnog ministarstva ima obavezu osigurati da je regulativa izrađena u ministarstvu usklađena sa pravnim sistemom i odlukama Ustavnog suda. Pored toga, u ministarstvu postoje Operativna pravila osmišljena na način da se osigura konzistentnost unutar ministarstva. Međuministarska ocjena, na primjer u **Češkoj Republici**, **Mađarskoj** i **Slovačkoj**, je oblik ocjene kvaliteta. U teoriji, konačnu ocjenu kvaliteta vrši vlada (Vijeće ministara) prilikom ocjene nacrtu zakonodavnih akata.

U **Estoniji** je distribucija nacrtu organizirana putem elektronskog sistema, nazvanog e-zakon (*e-õigus*), koji vodi Ministarstvo pravosuđa. Sistem omogućava sveobuhvatnu distribuciju svih relevantnih materijala i jasan proces davanja komentara na nacrtu. Od trenutka kada ministarstvo pripremi koncept nacrtu zakona, on se ubacuje u elektronski sistem za koordinaciju i putem tog sistema se elektronski šalje Ministarstvu pravosuđa na odobravanje. Kasnije u toku ovog procesa, kada nacrt zakona treba odobrenje resornih ministarstava, nacrt, obrazloženje i svi prilozi se mogu postaviti u elektronski sistem za koordinaciju, koji automatski šalje poruku ministarstvu koje treba dati svoje mišljenje na nacrt. Od tog trenutka, javnost može pristupiti svim relevantnim dokumentima⁵⁷.

⁵⁷ Ovakav sistem takođe odudara od tajnosti i formalnosti koja karakterizira ovu vrstu procesa u starijim demokratijama.

U **Latviji** je proces međuministarskih konsultacija organiziran putem elektronske distribucije dokumenata za koju se koristi vladina internet stranica. Od trenutka 'objave' nacrtu na sastanku državnih sekretara, svi nacrti i obrazloženja zakona i drugi pravni instrumenti su dostupni za javne konsultacije. Ministarstva sada u procesu analize i davanja mišljenja na predložene nacрте koriste dokumente u elektronskoj formi. Sastanci vlade se takođe organiziraju koristeći elektronsku distribuciju dokumenata (e-portfolio).

Sličan sistem treba biti uveden i u **Sloveniji** koji će sadržavati i lektorsku funkciju sličnu provjeri pravopisa koja će omogućiti dužnosnicima da verificiraju stil koji se koristi.

U **Poljskoj** Stalni odbor kabineta (KRM) može odgoditi razmatranje predloženog nacrtu zakonodavnog akta time što će tražiti od odjela da ispravi formalne nedostatke, kao što je nedostatak liste razlika, ocjene usaglašenosti sa propisima EU i javnih konsultacija. Ukoliko ovi nedostaci nisu riješeni u roku od 14 dana, sekretar ima ovlaštenje da ne dopusti razmatranje tog dokumenta na Stalnom odboru kabineta.

Uloga sudova

U svim novim zemljama članicama ustavom je propisan mehanizam kojim se osigurava ustavnost zakona, kroz uspostavu Vrhovnog suda ili Ustavnog suda. Sud ocjenjuje ustavnost ili usaglašenost zakona sa međunarodnim sporazumima i evropskim pravom. Odluke suda koje se odnose na javnu politiku se uzimaju u razmatranje i u skladu s tim se vrši prilagodba javnih politika i zakonodavstva.

Na **Kipru** je došlo do problema kada je Vrhovni sud proglasio neustavnom pravnu odredbu koja je uvedena provedbom jedne direktive. Ovaj problem je riješen usvajanjem zakona 127 (I) iz 2006. godine kojim je izvršena izmjena Ustava Republike Kipar na način da je utvrđeno da je *acquis communautaire* iznad odredbi ustava.

Neriješeno pitanje u **Mađarskoj** u vezi sa ulogom Vrhovnog suda jeste nadležnost ovog suda u vezi sa nadzorom transponiranja direktiva u mađarski pravni sistem.

U **Mađarskoj**, Ustavni sud ima veoma aktivnu ulogu u ocjeni kvaliteta pravnih propisa. Odluke suda imaju značajan utjecaj na sadržaj propisa u tome što dužnosnici koji rade na izradi zakonodavnih akata moraju uzeti u obzir odluke Ustavnog suda. Uloga suda u nadzoru kvaliteta je evoluirala u periodu od njegovog osnivanja. Tokom prvih 8-9 godina, njegov primarni zadatak je bio da olakša tranziciju iz jednog pravnog sistema u drugi. U drugoj fazi razvoja suda, dva glavna područja njegovog djelovanja su bila: ustavni nadzor predloženog zakonodavstva i nadzor rada državnih organa sa stanovišta ustavnosti.

Mađarski Ustavni sud je takođe donio presude kojima podržava korištenje mehanizama bolje regulative, čime je neizravno doprinjeo jačanju provjera kvaliteta zakonodavstva. Od suda je traženo da razmotri posljedice propusta da se izvrše konsultacije za jedan zakon. Slučaj se odnosi na zakonodavstvo o zaštiti okoliša za koji postoji zakonska obaveza vršenja konsultacija. Konsultacije nisu obavljene i Ustavni sud je pozvan da odluči da li pravni propis izrađen bez potrebnih konsultacija može biti proglašen neustavnim⁵⁸. Sud je odlučio da zbog propusta da se održe konsultacije sa Vijećem za zaštitu okoliša, u skladu sa zakonom, ovaj zakon nije validan pošto u procesu izrade zakona nije ispoštovan odgovarajući proces konsultacija. Međutim, u drugom slučaju je sud presudio da je Zakon o Državnoj skupštini validan unatoč propustu vlade da konsultira određenu grupu.

⁵⁸ Odluka br. 30/2000.

Specijalizirana tijela odgovorna za vršenje ocjene kvaliteta

U nekim zemljama postoje posebna tijela koja vrše ocjenu nacrtu zakona sa stanovišta usklađenosti nacrtu sa ustavom i općim pravnim principima.

Na **Kipru** je, prema ustavu, republički pravobranilac pravni savjetnik vlade. Svi nacrti prijedloga zakonodavnih akata se moraju dostaviti pravobraniocu prije nego budu dostavljeni Vijeću ministara. Svi nacrti zakonodavnih akata moraju proći kroz Ured pravobranioca. U nekim slučajevima ovaj Ured vrši izmjene nacrtu kako bi osigurao njihovu legalnost i ustavnost.

U **Češkoj Republici**, proces ocjene kvaliteta osigurava Zakonodavno vijeće Vlade koje vrši ocjenu pravnih aspekata nacrtu. Neki od kriterija su utvrđeni Zakonodavnim pravilima Vlade. Ova pravila osiguravaju da se pažnja usmjeri na kvalitetu pravnog teksta i pitanja kao što su organizacija, jasnoća i razumljivost nacrtu.

Zakonodavno vijeće je nezavisni odbor u kome sjede državni službenici, nezavisni eksperti i predstavnici akademske zajednice, a kojim predsjedava ministar nadležan za zakonodavstvo. Vijeće je podijeljeno u nekoliko radnih grupa od kojih je svaka odgovorna za određenu oblast javnog, privatnog ili krivičnog prava. Vijeće ima podršku stalnog sekretarijata pod nazivom Zakonodavni ured Vlade, koji djeluje u sklopu Ureda Vlade.

Na **Malti** pravobranilac ima sličnu ulogu kao glavni pravni službenik na **Kipru** i on vrši ocjenu svih nacrtu zakonskih i podzakonskih akata sa stanovišta ustavnosti i usklađenosti sa općim pravnim principima. Kada je nacrt zakonodavnog akta izrađen on mora biti dostavljen Uredu pravobranioca za ocjenu ili prevod na malteški jezik prije nego bude dostavljen Vladi (zakonski akti) ili na potpis ministru (podzakonski akti). Svo zakonodavstvo se izrađuje na malteškom i engleskom jeziku. U slučaju suprotnih odredbi, važeća je verzija na malteškom jeziku.

U **Poljskoj** postoje dva tijela koja se bave kvalitetom zakonodavstva: Vladin centar za zakonodavstvo i Zakonodavno vijeće. Vladin centar za zakonodavstvo je prvo uspostavljen u sklopu Ureda premijera, ali je 2000. godine postao nezavisno tijelo. Bez obzira na to, centar za svoj rad odgovara premijeru.

Vladin centar za zakonodavstvo koordinira vladine zakonodavne aktivnosti, pruža pravne savjete vladi, priprema zakonodavne nacrtu vlade i daje savjete o nacrtima koje pripremi parlament⁵⁹. Rukovodilac ovog centra učestvuje na sastancima Stalnog odbora Vijeća ministara i na svakodnevnoj osnovi daje savjete Odjelu za socio-ekonomska pitanja koje se nalazi u sklopu Ureda premijera⁶⁰.

Zakonodavno vijeće je glavno pravno savjetodavno tijelo premijera⁶¹. Ovo vijeće daje savjete o uvođenju zakona i podzakonskih akata i vrši evaluaciju zakona, prvenstveno u smislu njihove usklađenosti sa ustavom i zakonodavstvom EU. Izvještaji o evaluaciji se redovno objavljuju⁶². Međutim, u praksi Odbor kabineta i Kabinet mogu konsultirati Zakonodavno vijeće samo ako je donesena zajednička odluka u tom smislu⁶³. Oko 60% prijedloga zakona se podnose ovom vijeću, ali stav vijeća nije obvezujući za odjel.

U **Slovačkoj**, nakon međuministarske amandmanske procedure, prijedlozi zakona se podnose Zakonodavnom vijeću Vlade koje se nalazi u sklopu Ureda premijera. Vijeće se bavi tehničkim i pravnim pitanja, kao što je neusklađenost sa ustavom i vrši ocjenu nacrtu s ciljem unapređenja

⁵⁹ OECD (2002), *ibid.*

⁶⁰ Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Law making in Poland: rules and patterns of legislation*, Izvještaj izrađen za Ernst & Young Poljska u sklopu Programa bolje vlade koji je provodio Ernst & Young, april 2005.

⁶¹ K.H. Goetz, R. Zubek, *ibid.*

⁶² OECD (2002), *ibid.*

⁶³ K.H. Goetz, R. Zubek, *ibid.*

njihove kvalitete. Sekretarijat Zakonodavnog vijeća priprema mišljenje za svaki prijedlog zakona, koji se priprema nakon razgovora sa dužnosnikom u ministarstvu nadležnom za prijedlog zakona.

Pored toga, povremeno se održava dvodnevni sastanak na kome Zakonodavno vijeće ocjenjuje svoj rad i predsjednik se sastaje sa dužnosnicima koji su uključeni u proces izrade nacrtu zakonodavnih akata kako bi identificirali moguće načine unapređenja izrade nacrtu zakonodavnih akata. Posebna se pažnja poklanja usklađenosti zakona sa ustavom i općim pravnim principima. Institut za usklađivanje zakonodavstva vrši ocjenu usklađenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom EU.

U **Sloveniji** svi zakonodavni akti moraju biti dostavljeni na ocjenu vladinom Uredu za zakonodavstvo koje vrši njihovu ocjenu u smislu usklađenosti za ustavom, općim principima slovenskog prava, *acquis communautaireom*, te usklađenosti sa načinom izrade slovenskog zakonodavstva.

Osiguranje kvaliteta – mehanizmi

U većini zemalja se tijelima koja vrše ocjenu i parlamentu moraju dostaviti i izvještaji sa obrazloženjem, kako bi im se omogućilo da vrše svoju ulogu u smislu osiguranja kvalitete. Zbog toga, u nekim zemljama u slučaju kada informacije dostavljene u pratećoj dokumentaciji nisu dovoljne, nacrti pravnih propisa mogu biti vraćeni ministarstvima koja su pripremila nacrt (**Latvija, Slovenija**).

Ovi izvještaji sa obrazloženjem se u pojedinim zemljama nazivaju drugačije: dokumenti javne politike, obrazloženja, propratni akt, dokumenti o konceptu zakona, izvještaji sa obrazloženjem, pravni upitnik. Međutim, sadržaj ovih izvještaja u novim zemljama članicama je općenito veoma sličan i oni obično uključuju informacije o stvarima kao što su opravdanost, područje primjene prijedloga i potvrda da je prijedlog usklađen sa zakonodavstvom EU. Neki izvještaji sadrže procjenu različitih utjecaja nacrtu, uključujući često i finansijski utjecaj (**Latvija, Slovačka i Slovenija**). U teoriji, u svim zemljama osim **Kipra i Malte** svi prijedlozi dostavljeni vladi bi trebali sadržavati procjenu utjecaja, ali u se praksi kvaliteta ovih dokumenata značajno razlikuje.

U nekim se zemljama obaveza dostavljanja obrazloženja uz nacrt regulative ne primjenjuje na sve zakonodavne akte. Na **Malti**, pravni upitnik mora biti ispunjen samo za podzakonske akte. Pored toga, postoje određeni upitnici ili izvještaji potrebni u slučaju zakonskih ili podzakonskih akata kojima se transponiraju direktive EU (**Kipar i Litvanija**).

U zemljama u kojima je izrada javne politike i pravnih propisa strogo odvojena, postoje dvije vrste izvještaja, jedan koji se odnosi na javnu politiku i jedan izvještaj sa obrazloženjem, kao što je to slučaj u **Estoniji i Latviji**. Međutim, u većini zemalja, jedan dokument se prilaže uz nacrt zakona od početne faze izrade nacrtu pa do predstavljanja u parlamentu.

Materijal koji se dostavlja pravobraniocu na Kipru

Poslovi koje obavlja Ured pravobranioca umnogome su olakšani ukoliko su dostavljene jasne instrukcije vezano za nacrt ili jasne instrukcije na koja pitanja treba obratiti pažnju. Posao ovog Ureda je olakšan propisom koji nalaže da dužnosnici koji dostavljaju nacrtu zakonodavnih akata uvijek moraju uz nacrtu dostaviti dovoljno informacija kako bi mu se omogućilo da učinkovito obavlja svoje dužnosti. Te informacije uključuju:

- ▶ adekvatne informacije o istoriji problema, detaljno objašnjenje zakonodavnog prijedloga koji treba popraviti (npr. održane rasprave, prijedlozi *ad hoc* odbora, sudske odluke, itd.),

- ▶ glavni cilj ili ciljeve zakonodavnog prijedloga, sa izvještajem od potrebi za uvođenjem mogućih izuzetaka ili prelaznih odredbi,
- ▶ sredstvima kojima će glavni ciljevi zakonodavnog akta biti ostvareni (npr. predviđenim mehanizmima koji će stupiti na snagu, nadležnostima i ovlastima koje je potrebno dati, itd.),
- ▶ svim poznatim poteškoćama i neželjenim posljedicama (pravnim, socijalnim, administrativnim) koje bi mogle biti uzrokovane predmetnih zakonodavnim aktom, kao i očekivanim troškovima njegove primjene za javni ili privatni sektor.

Model koncepta zakona i obrazloženja u Estoniji

U **Estoniji** se tijelima nadležnim za ocjenu zakonodavnog akta podnose dva dokumenta u različitim fazama procesa izrade zakonodavnog akta. Koncept zakona se izrađuje u fazi iniciranja javne politike, a obrazloženje se distribuira u fazi kada je zakonodavni akt izrađen.

U početnoj fazi procesa formuliranja javne politike, ministarstvo koje predlaže uvođenje novog zakonodavstva mora Ministarstvu pravosuđa dostaviti detaljnu skicu prijedloga u formi koncepta zakona na odobravanje principa prijedloga.

Model koncepta zakona i obrazloženja (Estonija)

Koncept zakona se temelji na cirkularnom pismu dostavljenom svim ministarstvima u kome se navodi da nacrtima pravnih propisa koji se dostavljaju vladi na razmatranju treba biti utvrđeno sljedeće:

- 1) opis stanja u datoj oblasti,
- 2) svrha predloženog propisa,
- 3) potencijalna sredstva za ostvarenje ciljeva javne politike,
- 4) područje primjene zakona,
- 5) utjecaj predloženog propisa,
- 6) finansiranje,
- 7) predviđeni rok za pripremu nacrtu zakona i ime i kontakt podaci odgovornog dužnosnika, kao i ime i kontakt podaci dužnosnika koji posjeduje određeno stručno pravno znanje.

Pored toga, uz nacrt zakona se mora dostaviti i obrazloženje.

Vladina uredba o tehničkim pravilima takođe uređuje strukturu obrazloženja i nalaže da obrazloženje sadrži sljedeća poglavlja:

- 1) uvod,
- 2) svrha nacrtu,
- 3) sadržaj i komparativna analiza nacrtu,
- 4) terminologija korištena u nacrtu zakona,
- 5) usklađenost nacrtu sa zakonodavstvom Evropske unije, utjecaji nacrtu,
- 6) troškovi potrebni za provedbu propisa, provedbeni akti, provedba.

Anotacije u Latviji

U **Latviji**, uz nacrtu zakona i nacrtu drugih pravnih propisa koji imaju socio-ekonomski utjecaj ili utjecaj na okoliš ili državni budžet mora biti priložen dokument nazvan 'anotacija' koji sadrži sažetak mogućih utjecaja. Anotacijom se osigurava da su nacrti koji su dostavljeni državnim

sekretarima i u konačnici vladi podržani odgovarajućim istraživanjem i analizom javne politike. Opis procesa izrade anotacija je prikazan u nastavku teksta.

Anotacije (Latvija)

Anotacije su propisane zakonom i nacrti koji su dostavljeni bez odgovarajuće anotacije Državni ured može vratiti ministarstvu na doradu. Učesnici na sastanku državnih sekretara takođe mogu zahtijevati da se, u slučaju kada to nije učinjeno, za nacrt zakona pripremi anotacija.

Svrha anotacija jeste da se osigura evaluacija socio-ekonomskog utjecaja i finansijskog utjecaja predložene javne politike ili pravnog propisa na državni budžet i budžete jedinica lokalne uprave i da se spriječi usvajanje pravnih propisa koji sadrže suprotne odredbe.

Anotacija sadrži:

- ▶ opis postojećeg stanja i opis problema koji se treba riješiti,
- ▶ opis glavnih socio-ekonomskih indikatora,
- ▶ postojeću pravnu regulativu i potrebne amandmane,
- ▶ reference na vladinu deklaraciju ili dokument javne politike kojim se prijedlog odobrava ili zahtijeva,
- ▶ svrhu prijedloga i njegov kratki sažetak,
- ▶ procjenu srednjoročnog finansijskog utjecaja,
- ▶ reference na pravne instrumente EU i međunarodne sporazume,
- ▶ komunikaciju sa relevantnim socijalnim partnerima u nevladinom sektoru,
- ▶ institucionalna rješenja za provedbu date regulative.

Anotacija pripremljena na odgovarajući način bi trebala sadržavati analizu utjecaja na razvoj društva i državnu ekonomiju, ukazati na moguće promjene u makroekonomskom okruženju, poslovnom okruženju i pojednostavljenije administrativnih procedura, stanje u sektoru socijalne zaštite i sektoru zaštite okoliša i analizu utjecaja prijedloga na poštivanje ljudskih prava i ostvarenje jednakih mogućnosti za muškarce i žene.

Konkretno, potrebno je izvršiti procjenu utjecaja na više faktora, uključujući:

- ▶ obim proizvodnje robe i usluga,
- ▶ stopu zaposlenosti,
- ▶ stopu nezaposlenosti,
- ▶ cijene,
- ▶ obim izvoza,
- ▶ konkurentnost.

Pravni upitnik na Malti

Pravni upitnik je uveden 2004. godine. On se međutim primjenjuje samo na podzakonske akte. Svrha ovog upitnika jeste da se osigura da su premijer i Kabinet informirani o tome koji podzakonski akti se izrađuju i zašto su potrebni. Upitnik obuhvata sljedeće oblasti:

- opći aspekti (naziv predloženog pravnog akta i zakon na osnovu kojeg se usvaja; ciljevi, područje primjene i razlozi za objavu),
- proces izrade (da li su provedene konsultacije za zainteresiranim stranama da li je izvršena procjena regulatornog utjecaja),
- utjecaj (utjecaj na privatni sektor – predviđena nova ili povećanje postojećih opterećenja i proceduralni ili administrativni utjecaji; utjecaj na vladu – utjecaj na druga ministarstva i tijela i da li prijedlog ima utjecaj na vladine prioritete i usaglašavanje javnih politika),

- rezultati (pozitivni i negativni rezultati; mjere ublažavanja posljedica u slučaju negativnog ishoda),
- rok za objavu.

Obrazloženje u Poljskoj

Uz prijedloge zakona koji se podnose vladi i parlamentu se mora dostaviti i obrazloženje koje između ostalog mora sadržavati procjenu socijalnih, ekonomskih i finansijskih utjecaja, specifikaciju izvora finansiranja, izjavu o tome da li prijedlog zakona predlaže opterećenje za državni budžet, i deklaraciju o usaglašenosti prijedloga zakona sa zakonodavstvom Evropske unije. Uz prijedloge zakona koje predlaže Vijeće ministara trebaju biti dostavljeni i prijedlozi podzakonskih akata.

U skladu sa Zakonodavnim pravilima Vlade **Republike Slovačke** i Instrukcijama o metodologiji, uz prijedloge zakona se mora dostaviti:

- propratni izvještaj u kome je navedena opća opravdanost za usvajanje zakona, nacrt odluke vlade, nacrt odluke parlamenta i nacrt predmetne regulative;
- obrazloženje koje sadrži opravdanje za usvajanje za svako poglavlje nacrta, detalje o usaglašenosti zakona sa ustavom, ostalim zakonima, međunarodnim sporazumima; kada je riječ o zakonodavstvu EZ, izvještaj sadrži specifičnu klauzulu kojom se izričito potvrđuje usklađenost nacrta zakona sa zakonodavstvom Evropske unije; evaluaciju međuministarskih konsultacija i evaluaciju finansijskih, ekonomskih, okolišnih i socijalnih utjecaja predloženog zakona.

Propratni dopis u Sloveniji

Poslovník Vlade **Slovenije**⁶⁴ nalaže da se uz sve zakonske akte dostavlja propratni dopis koji sadrži:

- podatke koji se odnose na identifikaciju i postupak razmatranja dokumenta vlade,
- prijedlog odluke vlade; ukoliko se radi o prijedlogu provedbenog propisa, dokument mora sadržavati prijedlog za usvajanje odluke vlade o utvrđivanju pročišćenog teksta,
- jamstvo predlagača da je izvršena procjena utjecaja predložene vladine odluke, da je prijedlog izrađen u koordinaciji sa drugim ministarstvima i da su provedene konsultacije sa predstavnicima civilnog društva; procjena utjecaja se vrši u oblasti javnih finansija, usklađenosti sa *acquisom*, uklanjanja administrativnih barijera, kao i oblasti javne uprave, pravosuđa, ekonomije, okoliša i socijalnog statusa pojedinaca. Predlagač je odgovoran za tačnost onog dijela jamstva koji se odnosi na njihovu nadležnost,
- objašnjenje predložene odluke, uključujući objašnjenje utjecaja predloženih mjera i drugih podataka potrebnih za kvalitetno odlučivanje Vlade, koje će biti utvrđeno od strane generalnog sekretara Vlade,
- sve elemente propisane Poslovníkom Državne skupštine Slovenije ukoliko se nacrt dostavlja Državnoj skupštini.

Generalni sekretar je izdao instrukciju⁶⁵ koja u prilogu sadrži obrazac koji moraju ispuniti dužnosnici prilikom izrade nacrta pravnih propisa i koji uključuje sve elemente obrazloženja koje u skladu sa Poslovníkom mora biti priloženo uz nacrt teksta.

⁶⁴ Član 8.

⁶⁵ Instrukcija br. 10 za provedbu odredaba Poslovníka Vlade Republike Slovenije.

Specifični upitnik i tabela za transponiranje zakonodavstva EU na Kipru, Malti i u Litvaniji

U **Litvaniji** se uz svaki nacrt kojim se provode direktive EZ dostavlja tabela usklađenosti u kojoj je prikazana usklađenost članova direktive sa članovima zakonodavnog akta. Ova tabela takođe osigurava određeni nivo transparentnosti koja je od velike vrijednosti onima koji tumače zakonodavstvo i Evropskoj komisiji koja osigurava da zemlje članice poštuju svoje obaveze.

Na **Kipru** zakoni kojima se transponiraju direktive EZ prolaze istu proceduru kao i obični zakoni. Međutim, izvještaj sa obrazloženjem koji se dostavlja Vijeću ministara sa zakonima kojima se vrši transponiranje direktiva, kao i procedura njihove izrade, se u određenoj mjeri razlikuju od izvještaja koji se dostavljaju uz obične zakone.

Izvještaj koji se uz prijedlog zakona dostavlja parlamentu je izrađen u skladu sa struktuiranim upitnikom o svrsi transponiranja. Ovaj dokument uključuje specifični upitnik koji je izradio Ured pravobranioca prije perioda pristupanja i koji nadležni odjel mora ispuniti na osnovu smjernica koje je izdalo Ministarstvo finansija.

Upitnik koji se mora priložiti uz prijedlog zakona koji se dostavlja parlamentu (Kipar)

U upitniku su navedeni sljedeći elementi:

- ▶ svrha – područje primjene novog zakonodavstva,
- ▶ reference – analiza određenog zakonodavstva EU,
- ▶ vremenski rokovi za usvajanje,
- ▶ mogućnosti derogacije/*acquis*,
- ▶ jednostavnost/fleksibilnost prelaznih rješenja,
- ▶ usporedne reference sa postojećim zakonodavstvom na Kipru i u kojoj mjeri je ono pogođeno novim zakonodavstvom,
- ▶ kapaciteti države da provede odredbe koje se odnose na: kadrovske mjere,
- ▶ ekonomsku ocjenu očekivanog utjecaja na građane – organizacija ili drugi interesi države (opći, ekonomski, socijalni i drugi utjecaji predloženog zakonodavstva),
- ▶ organizirani sastanci,
- ▶ kontakti sa zainteresiranim organizacijama ili pojedincima,
- ▶ izravni tok provedbe u dugoročnom smislu.

Pored toga, kada je riječ o direktivama EZ relevantni odjel ispunjava tabelu sa rokovima kako bi se osigurala pravovremena transpozicija; to se odnosi na sljedeće elemente:

- ▶ naziv zakonodavnog akta,
- ▶ relevantnu direktivu EZ,
- ▶ period transponiranja,
- ▶ nadležni odjel,
- ▶ datum završetka nacrt,
- ▶ pravnu provjeru: datum podnošenja – datum završetka,
- ▶ Vijeće ministara: datum podnošenja – datum odobravanja, datum potpisivanja od strane ministra (za naredbe)
- ▶ parlament: datum podnošenja – datum usvajanja,
- ▶ datum dostavljanja vladi – štampanja,
- ▶ informaciju o objavljivanju.

Na **Malti** je Uprava za okoliš i planiranje, pored upitnika koji je pripremljen za korištenje od strane ministarstava prilikom izrade podzakonskih akata, pripremila upitnik za izradu podzakonskih akata kojima se provode direktive EU.

U skladu sa smjernicama Uprave za okoliš i planiranje, za svaki novi zakonodavni akt se osniva tim za transponiranje koji čine dužnosnici zaduženi za javnu politiku, pravni savjetnik Uprave, koordinator za pitanja EU i, u skladu sa potrebama, tehnički stručnjaci iz drugih agencija. Tim potom mora izraditi plan transponiranja kojim se utvrđuju rokovi i potrebni resursi kako bi se transponiranje zakonodavnog akta izvršilo na odgovarajući način i pravovremeno. Projektnim planom bi se trebali identificirati učesnici u ovom procesu, kao i ciljevi transponiranja i precizan vremenski raspored za interne i javne konsultacije, kao i za ocjenu nakon konsultacija. Takođe je potrebno utvrditi s kojim rizicima i preprekama bi se mogli suočiti tokom procesa transponiranja.

Odgovarajući broj adekvatno obučenog osoblja

Ne postoji pravilo kojim se propisuje idealan broj adekvatno obučenog osoblja. Učinkovitost datog sistema može zavisiti od kvalifikacija, iskustva i pristupa službenika i načina na koji se

njima upravlja. Postoje mnoge varijable kada je riječ o sposobnostima, obrazovanju i sistemima i teško je, ako ne i nemoguće, vršiti egzaktne kvantitativne poređenja.

U mnogim zemljama je osoblje koje posjeduje kompetentnost na nivou da vrši formuliranje javne politike ili radi na izradi zakonodavnih akata traženo u privatnom sektoru i oni nemaju namjeru ostanu u javnom sektoru. Ovo je posebno uočljivo u **Latviji** i **Slovačkoj**. U mnogim novim zemljama članicama su dužnosnici koje smo intervjuirali naveli problem nedostatka sposobnih ljudi za izradu zakonodavnih akata.

Na **Kipru**, Ured pravobranioca ima 80 zaposlenih [pravnici i ostalo osoblje]. Ministarstva nemaju zasebne pravne službe, ali većina ljudi koji rade u ministarstvima su pravnici. Međutim, utvrđena je potreba da se broj osoblja u ovom Uredu poveća.

Zakonodavno vijeće Vlade u **Češkoj Republici** je jedan nezavisni odbor koji se sastoji od državnih službenika, nezavisnih eksperata i članova akademske zajednice, a njime predsjedava ministar nadležan za pitanja zakonodavstva. Vijeće ima oko 25 članova. Radne grupe (za javno pravo, privatno pravo i krivično pravo) se sastoje od 10 do 15 članova koji nisu državni službenici. Članove Zakonodavnog vijeća Vlade imenuje Vlada i oni bi trebali biti eminentni pravnici u javnom ili privatnom sektoru i ne bi smjeli biti aktivno angažovani u stranačkoj politici.

U **Mađarskoj** u Ministarstvu pravosuđa ima oko⁶⁶ 250 pravnika i obično su dva dužnosnika zadužena za nacрте pravnih propisa: jedan priprema nacrt i drugi vrši nadzor. Međutim, samo 10 službenika radi u Odjelu za pravna pitanja Ministarstva ekonomije i transporta. Ovaj broj je smanjen za 50% na osnovu procjene da u ministarstvu ne postoji potreba za pravnicima i da za pravna pitanja ministarstva mogu biti angažovani vanjski pravni stručnjaci.

U **Litvaniji** Odjel za pravna pitanja pri Uredu Vlade zapošljava 9 pravnika koji vrše ocjenu svih prijedloga dostavljenih vladi. Iako 3 pravnika imaju preko 15 godina iskustva, čini se da taj broj nije dovoljan s obzirom da su propisana samo 4 dana (7 za suštinske prijedloge) za ocjenu zakonodavnih prijedloga, što ukazuje da se ovaj propis tumači fleksibilno ili da je osoblje u Uredu Vlade izuzetno opterećeno količinom posla.

U **Poljskoj** Vladin centar za zakonodavstvo zapošljava 100 pravnika. Većina ovih pravnika ima najmanje tri do četiri godine iskustva u izradi zakonodavnih nacрта u resornom ministarstvu. Međutim, Zakonodavno vijeće čini 10 eminentnih pravnika, koji obavljaju svoje poslove u Vijeću pored svojih svakodnevnih profesionalnih obaveza. Nedavno je, kada je vršen izbor novih članova, broj članova u Zakonodavnom vijeću smanjen. U aktuelnom sastavu u Vijeću takođe nema pomoćnog osoblja koje bi pomagalo članovima Vijeća.

U **Slovačkoj**, na primjer, Zakonodavno vijeće ima 18 članova koje bira predsjedavajući Vijeća na osnovu njihove stručnosti u velikom broju različitih zakonodavnih oblasti. Članovi vijeća nisu plaćeni i oni nastavljaju s vršenjem svojih profesionalnih obaveza u oblastima za koje su stručnjaci. Vijeće ima podršku stalnog sekretarijata koji čini 15 pravnika i pomoćno osoblje. Zakonodavno vijeće radi pod znatnim pritiskom zbog kratkog vremenskog roka u kome mora izvršiti ocjenu znatnog broja zakonodavnih akata.

Neke nove zemlje članice (**Latvija**) su pokrenule procedure potrebne kako bi povećale broj osoblja i kako bi izvršile reformu državne službe i uvele više fleksibilnosti u odjelima odgovornim za izradu zakona.

U **Estoniji**, eksperti iz drugih ministarstava ili nevladinih tijela mogu biti pozvani da učestvuju u procesu izrade zakonodavnih akata. Sistem karakteriše visok stepen fleksibilnosti što pomaže da se kompenziraju nedostatni kapaciteti u odnosu na velike javne službe. Postoji lista eksperata sa

⁶⁶ Riječ 'oko' je korištena u odgovoru na pitanja na intervjuu zbog toga što su s vremena na vrijeme službenici odsutni s posla zbog godišnjih odmora, porodijskog dopusta i iz drugih razloga.

opisom njihove stručnosti⁶⁷, što omogućava radnim grupama za procjenu utjecaja da angažuju eksperte sa odgovarajućim znanjem.

Na **Malti**, Ured pravobranioca ima mali broj pravnika, od kojih su neki zaposleni isključivo na vršenju ocjene i doradi zakonodavnih akata. Radi se na zapošljavanju dodatnog osoblja u Uredu i Ured će biti organiziran kao agencija kako bi se osiguralo više fleksibilnosti vezano za zapošljavanje i naknade zaposlenih. U vrijeme izrade ovog izvještaja, u Ministarstvu pravosuđa je radilo 40 pravnika, a samo su dvije do tri osobe bile odgovorne za vršenje ocjene cjelokupnog zakonodavstva i jedna osoba je bila zadužena za prevod.

Potreba za obukom u oblasti izrade zakonodavnih akata

U većini zemalja, službenici koji su zaduženi za izradu zakonodavnih akata nemaju odgovarajuću obuku iz ove oblasti. U zemljama sa tradicijom običajnog prava se smatra da je potrebno između 5 i 10 godina kako bi se osoba obučila za izradu zakonodavnih akata. U zemljama sa tradicijom građanskog prava se od svih službenika očekuje da su sklopu svojih svakodnevnih poslova budu u stanju i raditi na izradi zakonodavnih akata u oblasti za koju su nadležni. Ovaj posao velikim dijelom zahtijeva talenat i neki pojedinci posjeduju veći dar za ovu vrstu poslova od drugih. Čak i u zemljama sa tradicijom običajnog prava u kojima postoji iscrpna mreža profesionalnih ureda za izradu zakonodavnih akata, postoji veoma ograničen broj institucija koje nude obuku iz ove oblasti.

U svim novim zemljama članicama se nastoji unaprijediti kapacitete javne službe. U **Estoniji**⁶⁸, Odbor za pravnu terminologiju objavljuje vlastitu periodičnu publikaciju. Publikacija sadrži članke o korištenju jezika u pravnim tekstovima, pravnoj terminologiji, prevodu pravnih tekstova, kao i konkretnim prijedlozima o tome kako formulirati određene propise. Iako prijedlozi Odbora za pravnu terminologiju, pošto nemaju pravnu snagu, nisu obvezujući pri izradu zakonodavstva, vrlo često se njihovi prijedlozi uzimaju u obzir.

Na **Kipru** su započete aktivnosti organiziranja kurseva za službenike o izradi zakonodavnih akata. U **Latviji**, su predmeti izrade zakonodavnih akata uključeni u plan i program pravnog fakulteta jednog univerziteta. Škola za javnu upravu organizira kurseve o procjeni utjecaja, formuliranju javne politike i strateškom planiranju. Pored toga, Odbor za pravnu terminologiju organizira radionice i seminare na kojima se objašnjavaju različita lingvistička pitanja.

Mađarska i Poljska su uspostavile formalnu obuku o izradi zakonodavnih akata. U većini novih zemalja članica, nacрте pripremaju službenici u skladu sa svojim iskustvom. Teorija je da službenici sa velikim iskustvom mogu raditi nacрте na nivou potrebnom za izradu kvalitetnih zakonodavnih akata. U mnogim novim zemljama članicama, većina službenika su veoma mladi. To je posebno vidljivo u **Estoniji** i **Latviji**, gdje je došlo do ulaska velikog broja mladih ljudi u javnu službu i gdje se službenik sa 5 godina iskustva smatra veomaiskusnim.

Nedostatak iskustva osoblja koje je uključeno u izradu zakonodavnih akata se može kompenzirati postojanjem pravila o izradi zakonodavnih akata (**Estonija**) ili objavljivanjem pisanih kriterija na osnovu kojih se može izvršiti ocjena nacрте regulative (**Latvija**). Bilo bi potrebno veoma detaljno istraživanje kako bi se ocijenio kvalitetu zakonodavnih nacрте u svim zemljama članicama, posebno s obzirom na jezičke razlike i različite pristupe zakonodavstvu.

⁶⁷ Na primjer, lista identificira dužnosnike prema njihovom obrazovanju: biolozi, geografi, inženjeri, ekonomisti, sociolozi, pravnici, rukovodioci u javnoj upravi, itd.

⁶⁸ Publikacija "Õiguskeel" (Pravni jezik) izlazi pet puta godišnje.

3. MEHANIZMI BOLJE REGULATIVE U NOVIM ZEMLJAMA ČLANICAMA

U ovom poglavlju su opisani mehanizmi koji se koriste u novim zemljama članicama: procjena regulatornog utjecaja, konsultacije, alternativna rješenja, pojednostavljenje i pristupačnost. Ovi mehanizmi su istraženi s aspekta njihovog korištenja u novim zemljama članicama, zašto se koriste, način na koji se koriste (metodologija), ko ih koristi (institucionalna rješenja, kada postoje) i kada se koriste.

Procjena utjecaja – opće karakteristike

Procjena utjecaja⁶⁹ ima za cilj olakšati izbor najučinkovitije i najefikasnije regulatorne opcije kroz uspostavu sistematskog i konzistentnog okvira za vršenje procjene potencijalnih utjecaja vladinog djelovanja. Njome se osigurava formuliranje javne politike na osnovu dokaza i istovremeno pružaju potrebne informacije za donošenje boljih regulatornih odluka. Procjena utjecaja takođe povećava transparentnost i ubrzava kulturološke promjene.

Ne postoji jedinstven model dobrog programa procjene utjecaja. Prilikom izrade programa procjene utjecaja potrebno je uzeti u obzir institucionalni, sociološki, kulturološki i pravni kontekst u datoj zemlji. Studija OECD-a je identificirala brojne primjere dobre prakse u zemljama članicama kojima se povećava korist od provedbe programa procjene utjecaja⁷⁰.

Ocjenu procjene utjecaja treba vršiti centralno tijelo kako bi se osigurala konzistentnost između ministarstava, kao i unutar pojedinih ministarstava. Centralno tijelo bi trebalo dati dodatnu vrijednost tako što će osigurati da ministarstva ne koriste procjenu utjecaja kako bi opravdali donesene odluke, te podržati dijalog između ministarstava i riješiti sporove oko 'teritorije' između ministarstava.

Procjena utjecaja se može posmatrati sa dva aspekta: kao mehanizam za unapređenje izrade javne politike i kao specifična metodologija koja se koristi za procjenu utjecaja datih pravnih propisa. Procjena utjecaja bi trebala biti dio sveukupne strategije bolje regulative, kako je to predloženo u Mandelkernovom izvještaju⁷¹. Mandelkernov izvještaj identificira tri zajednička

⁶⁹ Obično se naziva procjena regulatornog utjecaja, ali je lakše prepoznatljiva samo kao procjena utjecaja.

⁷⁰ Najbolji primjeri iz prakse procjene regulatornog utjecaja u zemljama članicama OECD-a: povećanje političke posvećenosti procjeni regulatornog utjecaja; pažljiva raspodjela odgovornosti za elemente programa procjene regulatornog utjecaja; usmjereno djelovanje u vršenju procjene regulatornog utjecaja; integracija procjene regulatornog utjecaja sa procesom izrade javne politike, što je moguće ranije; saopštavanje rezultata; široko sudjelovanje javnosti; primjena procjene regulatornog utjecaja na postojeću kao i novu regulativu.

⁷¹ Mandelkernov izvještaj sugerira da postoji 7 preuslova za uspješnu politiku procjene regulatornog utjecaja. Nije na odmet ponovno ih navesti pošto još uvijek predstavljaju dobar osnov za kombiniranu upotrebu mehanizama bolje regulative:

- Proces procjene regulatornog utjecaja treba biti sastavni dio sveukupne strategije unapređenja regulatornog okruženja;
- Mora postojati visok nivo političke podrške za koncept procjene regulatornog utjecaja i njegovu praktičnu primjenu;
- Pripremu procjene regulatornog utjecaja trebaju, gdje god to moguće, vršiti dužnosnici koji se bave javnom politikom i ona bi trebala biti započeta što je moguće ranije u procesu izrade javne politike i biti nastavljena kao njen temeljni dio;
- Rezultati procjene trebaju se trebaju zasnivati i biti predmet neformalnih i formalnih konsultacija sa zainteresiranim stranama i drugim stranama;
- Ovaj posao je najučinkovitiji kada ga nadzire specifična struktura koja je posvećena boljoj regulativi i ima podršku kroz jasne savjete, smjernice i obuku; i
- Potrebno je da toj strukturi budu dodijeljeni dovoljni resursi (smislu kvaliteta i kvantiteta).

problema kada je riječ o provedbi javne politike procjene regulatornog utjecaja. To su: praktične poteškoće, kulturološki otpor i politički pritisak. Praktične poteškoće se mogu prevazići povećanjem informiranosti kroz obuke, imenovanjem odgovarajućeg broja osoblja i identificiranjem dobrih izvora podataka za analizu javne politike. Kulturološki i politički izazovi su blisko povezani i moguće ih je prevazići kroz političku volju i ugradnju upotrebe ovog mehanizma u svakodnevnim aktivnostima regulatornog upravljanja.

Postoje tri uobičajene greške koje treba izbjegavati pri uspostavi sistema procjene utjecaja⁷². Procjena utjecaja se ne bi trebala koristiti:

- kao *ex post* opravdanje za predloženu javnu politiku,
- za stvaranje dodatne birokratije,
- za definiranje problema koji se uklapaju u postojeće strukture (neki problemi prelaze tradicionalne granice između ministarstava i ta činjenica treba biti prepoznata u ovom procesu).

Kada je riječ o metodologiji procjene utjecaja, potrebno je razmotriti koja pitanja su prioritet za vršenje procjene utjecaja i tu se radi o odabiru: ekonomskog utjecaja, utjecaja na okoliš, utjecaja na mala poduzeća, te utjecaja na samu javnu službu.

Općenito govoreći, vlasti ne razmatraju u kojoj se mjeri zakonodavstvo može provesti ili u kojoj mjeri se može osigurati njegovo poštivanje, prije usvajanja novog zakonodavstva. Međutim, u Nizozemskoj je nizozemska uprava izradila tabelu koja sadrži jedanaest pitanja kao sredstvo pomoću kojeg se može razmotriti mogućnost poštivanja zakonodavstva, te povećati vjerovatnoća da će se regulativa poštovati kroz *ex ante* procjenu usaglašenosti. Tabela obuhvata jedanaest aspekata predloženog zakonodavnog akta, od kojih svaki povećava ili smanjuje vjerovatnoću njegovog poštivanja. Pošto je usmjerena na područja koja mogu smanjiti nivo poštivanja pravnog propisa, ova tabela je korisna prilikom razmatranja kako tačno sročiti pravni propis i kako ga provesti i objaviti, tako da se pravni propisi mogu učiniti što je moguće više samoprovodivim.

⁷² Mnogo toga je naučeno i dokumentirano tokom posljednjih dvadeset godina. Korištena literatura je sadržana u Prilogu 5.

**Tabela sa jedanaest pitanja
izrađena u Nizozemskoj**

Jedanaest faktora su

- ▶ aspekti spontanog poštivanja:
 - poznavanje regulative
 - troškovi poštivanja/korist od nepoštivanja
 - nivo prihvatanja regulative među poduzećima i stanovništvom
 - odanost i stvarno poštivanje regulirane forme
 - opseg neformalnog monitoringa
- ▶ aspekti monitoringa:
 - vjerovatnoća izvještavanja neformalnim kanalima
 - vjerovatnoća inspekcije
 - vjerovatnoća otkrivanja
 - vjerovatnoća inspektora
- ▶ aspekti sankcija
 - vjerovatnoća sankcija
 - težina sankcija

Sljedeći korak u uspostavi učinkovite javne politike procjene utjecaja je provođenje određenog broja pilot projekata procjene utjecaja u određenim područjima koja se biraju na osnovu mehanizma skrininga. Potrebno je odlučiti da li će se isti proces primjenjivati na sve predložene javne politike ili treba postojati dvojak pristup sa širokom općom procjenom utjecaja za sve predložene javne politike i detaljnijom procjenom za one javne politike koje podrazumijevaju značajan utjecaj.

Ex post procjena utjecaja

Ex post procjene, u smislu pristupa, imaju mnogo toga zajedničkog sa procjenama javne politike koje se rade *ex ante*. *Ex post* procjene mogu uključivati i proces konsultacija s ciljem dobijanja povratnih informacija od zainteresiranih strana i, ako je potrebno, unapređenja predmetnog zakonodavnog akta. Dokument Evropske komisije pod nazivom *Radni materijal o procjeni utjecaja i ex ante evaluaciji*⁷³ ukazuje na potrebu uvođenja *ex ante* i *ex post* evaluacija. Nekoliko zemalja članica EU imaju procedure za redovnu evaluaciju provedbe i učinkovitosti postojećih zakona. U nekim zemljama članicama⁷⁴, *ex post* evaluacije se vrše na kvartalnoj osnovi provjerom nasumično odabranih zakonodavnih akata. *Ex post* evaluacije se obično provode nakon općih ocjena postojećeg zakonodavstva, na primjer, u kontekstu programa pojednostavljenja. U drugim slučajevima, o vremenu kada se vrši *ex post* evaluacija se može odlučiti kada se priprema nova regulativa i, u odgovarajućim okolnostima, ona može biti uključena u pravni tekst.

⁷³ COM(2005)119 final, http://ec.europa.eu/research/future/pdf/comm_sec_2005_0430_1_en.pdf.

⁷⁴ Npr. Velika Britanija.

Uobičajena pitanja koja se postavljaju u *ex post* evaluaciji

- ▶ Da li su ostvareni prvobitni ciljevi u smislu kvaliteta, kvantiteta i vremena, kada se ocjenjuju prema tome šta bi se desilo da nije bilo nikakve intervencije?
- ▶ U kojoj mjeri je intervencija dovela do ostvarenja ciljeva ili da li je potaknula aktivnost koja u suprotnom ne bi bila realizirana?
- ▶ Da li je provedba bila pod negativnim ili pozitivnim utjecajem vanjskih faktora?
- ▶ Da li je došlo do pojave značajnih neočekivanih pojava?
- ▶ Da li su svi propisani doprinosi od vlade i privatnog sektora realizirani kako je i planirano?
- ▶ Da li je i jedan dio dodijeljenih resursa potrošen uzalud ili zloupotrijebljen?
- ▶ Koliko je upravljanje programom bilo učinkovito?
- ▶ Da li je program uzrokovao nepravičnost ili štetu u nekom drugom sektoru društva?
- ▶ Da li bilo moguće koristiti neki ekonomičniji pristup?
- ▶ Koja unapređenja programa se mogu učiniti kako bi program bio učinkovitiji ili ekonomičniji?
- ▶ Sveukupno, da li je program podesan za ostvarenje željenih ciljeva?

Izvor: Priprema, izrada i upravljanje zakonodavnim projektima, profesor Keith Patchett — Sigma, januar 2003.

Zašto je procjena utjecaja bitna?

Procjena utjecaja je vjerovatno najinovativniji mehanizam u smislu da njena upotreba uvodi ekonomsku analizu i, ako se koristi na ispravan način, može postati značajan naučni osnov utemeljen na dokazima za pristup izradi javne politike. Procjena utjecaja pomaže donošenje boljih odluka i čini transparentnijim troškove i dobrobit različitih regulatornih i neregulatornih opcija koje predlažu ministarstva. Međutim, procjena utjecaja nije zamjena za političku odgovornost.

Procjena utjecaja nije novi mehanizam. Ona je korištena u Uredu za upravljanje i budžet (u sklopu Ureda predsjednika Sjedinjenih Američkih Država) u sedamdesetim godinama prošlog stoljeća i od tada su je počele primjenjivati mnoge zemlje. Vlade i institucije Evropske unije sve više doživljavaju procjenu utjecaja kao ključni mehanizam dobre uprave.

Vršenje procjene utjecaja takođe može doprinijeti unapređenju usklađenosti, kako *ex ante*, kroz korištenje procjena usklađenosti, tako i *ex post*, pošto *ex post* procjene mogu pomoći da se identificiraju neočekivani regulatorni utjecaji u smislu izmjene propisa u dijelu u kome njihovi prvobitni ciljevi nisu ostvareni.

Sistem procjene utjecaja u EU

Evropska komisija je uvela novi sistem procjene utjecaja 2003. godine. Ovaj sistem je dijelom izgrađen na osnovu iskustva stečenog primjenom prethodnog sistema [Procjene utjecaja na poslovanje \(BIA\)](#). Sistem je predstavljen u [Priopćenju o procjeni utjecaja](#)⁷⁵ koje čini dio [Akcionog plana bolje regulative](#)⁷⁶. Ponovno poboljšanje procjene utjecaja je uslijedilo 2005. godine⁷⁷. Nova procedura ima za cilj unapređenje kvaliteta prijedloga javnih politika Komisije u smislu njihove učinkovitosti, efikasnosti i usklađenosti. Njome se identificiraju alternativne opcije javne politike i njihov mogući pozitivni i negativni utjecaji, sa jednakom pažnjom posvećenom ekonomskom,

⁷⁵ COM(2002)276 final, ibid.

⁷⁶ COM(2002)278 final, ibid.

⁷⁷ Evropska komisija (2005), Nove smjernice za procjenu učinka, juni 2005, SEC(2005)791, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_1A%20guidelines_annexes.pdf.

okolišnom i socijalnom utjecaju, u skladu sa Strategijom održivog razvoja EU⁷⁸. U martu 2006. godine su ažurirane smjernice o procjeni utjecaja na način da je procjena administrativnih troškova postala obavezna i čini sastavni dio procjene utjecaja.

Kako bi unaprijedila kontrolu kvalitete, Komisija je u svom Priopćenju o strateškoj ocjeni⁷⁹ najavila uspostavu Odbora za procjenu utjecaja. Odbor se sastoji od visokorangiranih zvaničnika Komisije iz Generalnog direktorata za ekonomske i finansijske poslove, Generalnog direktorata za okoliš, Generalnog direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, te Generalnog direktorata za poduzetništvo i industriju i njime predsjedava zamjenik generalnog sekretara. Odbor djeluje nezavisno od odjela koji se bave razvojem javne politike i izvještaje podnosi direktno predsjedniku Komisije. Odbor daje mišljenje o kvalitetu procjene utjecaja. Kako bi mu pomogli u radu, Odbor za procjenu utjecaja ima pravo angažovati spoljne eksperte. Sastanci Odbora su inicirani u decembru 2006. i Odbor je već u nekoliko navrata dao svoje mišljenje.

Cjelokupni sistem procjene utjecaja u Komisiji je bio predmet sveobuhvatne nezavisne procjene od strane vanjskih konsultanata 2006. godine i konačni izvještaj o procjeni je nedavno dostavljen Komisiji. Izvještaj će biti korišten za identifikaciju područja za dalje unapređenje.

Procjena utjecaja u novim zemljama članicama

U vrijeme vršenja procjene, **Kipar** i **Malta** nisu imali u potpunosti razvijenu javnu politiku o procjeni utjecaja, iako je ovo pitanje aktivno razmatrano u obje zemlje. Postoji razumijevanje potrebe za procjenom utjecaja i ona je u obje zemlje korištena u kontekstu procjene okolišnog utjecaja i za neke projekte velikih razmjera koji su podrazumijevali ulaganje značajnih novčanih sredstava. Međutim, procjena utjecaja nije korištena kao mehanizam za poboljšanje kvalitete uspostave javnih politika ili unapređenje izrade zakonodavstva. **Kipar** je uspostavio radnu grupu zaduženu za ovo pitanje, dok je na **Malti** Jedinica za bolju regulativu pri Jedinici za učinkovito upravljanje započela aktivnosti na uvođenju procjene utjecaja.

Sve ostale nove zemlje članice su u nekom obliku uvele procjenu utjecaja. Međutim, određeni broj novih zemalja članica (**Češka Republika**, **Litvanija**, **Poljska** i **Slovačka**) su došle u fazu kada su prepoznale da je procjena utjecaja postojala samo formalno, ali ne i suštinski. U svim novim zemljama članicama, osim **Kipra** i **Malte**, zakonom je propisano da se procjena utjecaja vrši za sve prijedloge koji se dostavljaju vladi.

Pravni osnov

U **Češkoj Republici** je Poslovníkom Vlade⁸⁰ propisana obaveza da svi prijedlozi javne politike moraju sadržavati analizu utjecaja na poslovno okruženje i utjecaja na jednakost položaja žena i muškaraca. Slična pravna rješenja postoje i u **Mađarskoj**, **Litvaniji**, **Poljskoj**, **Slovačkoj** i **Sloveniji**. U nedostatku centralne kontrole njihovog kvaliteta, ova rješenja općenito bivaju ignorisana.

U **Estoniji** je procjena utjecaja obavezna za sve prijedloge novog zakonodavstva. Procjene regulatornog utjecaja čine sastavni dio obrazloženja koje se dostavlja uz prijedloge zakona od 1996. godine pa sve do danas. Ministarstvo koje izrađuje nacrt zakona mora, u skladu sa Pravilima Vlade, pripremiti analizu njegovih potencijalnih utjecaja. I parlament (*Riigikogu*) i Vlada se pridržavaju tehničkih pravila za izradu pravnih propisa, što uključuje obavezu da se provjeri

⁷⁸ COM(2001)264 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

⁷⁹ COM(2006) 689 final.

⁸⁰ Od 2001. godine.

lista utjecaja koji moraju biti procijenjeni prilikom izrade zakonodavstva. U februaru 2005. godine je na snagu stupio novi propis prema kojem svaki ministar i državni sekretar mogu dati dodate preporuke vezano za metodologiju procjene regulatornog utjecaja u odgovarajućim oblastima iz svoje nadležnosti.

U **Latviji** je sistem procjene utjecaja uveden 1998. godine Poslovnikom Vlade. Detaljna metodologija procjene utjecaja je utvrđena instrukcijom Vlade.

Transparentnost procjene utjecaja

U nekim od novih zemalja članica, procjene utjecaja se i objavljuju. Na primjer u **Latviji** se prije izrade pravnog propisa razmatra potreba za regulacijom, a opis postojećeg sistema mora biti prezentiran u Konceptnom dokumentu⁸¹. Uz nacrt zakona u **Estoniji** se mora dostaviti i obrazloženje. Obrazloženje je koncipirano na način da obavezuje one koji vrše izradu prijedloga zakona da jednostavnim jezikom objasne značenje nacrta zakona. Uključenje komparativne analize i procjene utjecaja u sklopu obrazloženja je korisno sredstvo da se objasni zašto su izabrana određena rješenja.

Metodologija

Pristup metodologiji procjene utjecaja je različit u svim novim zemljama članicama koje vrše procjenu utjecaja. Uočena su dva osnovna trenda: neke nove zemlje članice imaju smjernice ili rade na revidiranju postojećih smjernica; druge ostavljaju ministarstvu koje vrši procjenu da utvrdi metodologiju.

U **Češkoj Republici** su smjernice za procjenu regulatornog utjecaja izrađene (2006) na osnovu britanske i nove metodologije EU. Ovaj zadatak je trebao biti završen do kraja 2006. godine. Institut za državnu upravu (Centralna jedinica za obuku) je organizirao određenu obuku za 50 državnih službenika na kojoj je objašnjen koncept i predstavljena metodologija EU.

U **Mađarskoj** se od januara 2006. primjenjuje nova metodologija procjene regulatornog utjecaja, koja se zasniva na priručniku koji je izradio Odjel za analizu utjecaja, deregulaciju i registraciju zakona. Ona se primjenjuje u pripremnoj fazi izrade zakona i pravnih propisa. Mjere utvrđene u priručniku se mogu koristiti u toku pripreme zakonodavnih prijedloga, a takođe se mogu primjenjivati (uz određena odstupanja) i u drugim upravnim organizacijama.

U **Latviji** je opći pristup procjeni utjecaja javne politike utvrđen u Smjernicama za planiranje javne politike (2001), dok je metodologija procjene regulatornog utjecaja definirana u vladinoj instrukciji pod nazivom „podnošenje anotacija za nacрте pravnih akata“⁸². Takođe postoji i Priručnik o metodama procjene utjecaja koji se koristi pri planiranju javne politike i izradi pravnih propisa. Ovaj Priručnik je pripremio Državni ured, a objavljen je 2005. godine. On se bavi kvantitativnim metodama koje se koriste pri procjeni utjecaja, kao što su analiza troškova i koristi, analiza isplativosti i analiza rizika.

U **Litvaniji** je izrađen Priručnik o procjeni regulatornog utjecaja. Priručnik daje preporuku da bi institucije koje se bave zakonodavstvom EU ili rade na izradi prijedloga koji mogu imati značajan ekonomski ili socijalni utjecaj trebale vršiti procjenu regulatornog utjecaja primjenom različitih mehanizama, kao što je analiza troškova i koristi, ili drugih sveobuhvatnih analiza.

U **Poljskoj** je Ministarstvo ekonomije, s ciljem povećanja učinkovitosti procesa procjene regulatornog utjecaja, izradilo nove Smjernice za procjenu regulatornog utjecaja koje su usvojene

⁸¹ Postupak ispunjavanja anotacija za nacрте pravnih akata 18.09.2001.

⁸² Instrukcija br. 4, 18.09.2001.

u oktobru 2006. Planirano je da se nakon primjene novih smjernica u periodu od 12 mjeseci izvrši ocjena njihove učinkovitosti. Institucionalna rješenja za procjenu regulatornog utjecaja su realizirana 2006. godine s ciljem jačanja sistema procjene regulatornog utjecaja, uključujući i prenos nadležnosti za revidiranje procjene regulatornog utjecaja sa Zakonodavnog centra Vlade na Ured premijera, u čijoj nadležnosti ostaje do jula 2006. godine.

Novim smjernicama su pojašnjeni ključni analitički koraci koje treba poduzeti prilikom vršenja procjene regulatornog utjecaja. Smjernice sadrže niz logičnih koraka koji čine strukturu pripreme prijedloga javne politike, od identifikacije problema, odabira ciljeva i glavnih opcija javne politike, preko usporedbe mogućih opcija, te procjene troškova i koristi svake od opcija, kako bi se u konačnici preporučilo najbolje rješenje.

U revidiranim smjernicama je naglasak stavljen na:

- procjenu utjecaja u kvalitativnom, kvantitativnom i finansijskom smislu kada je to moguće i prikladno,
- procjenu utjecaja na MSP,
- vršenje širokih konsultacija prije predlaganja zakonodavstva.

Slovačka je dobar primjer kako dobra politika procjene utjecaja može biti narušena ukoliko ne postoji jedinstvena metodologija procjene utjecaja. Ministarstvo pravosuđa je provelo istraživanje opće kvalitete priloga koji su dostavljani Vijeću ministara i uočeni su sljedeći problemi:

- mnogi prilozi su bili nejasni, netačni ili su sadržavali nepotpune podatke;
- velik broj priloga nije bio izrađen u skladu sa pravilima za njihovu izradu;
- neki prilozi nisu sadržavali sve relevantne informacije;
- u nekim slučajevima dokumenti dostavljeni Vijeću ministara nisu sadržavali prilog;
- često autor dokumenta ili prijedloga zakona nije dostavio prijedlog snošenja procijenjenih troškova;
- drugi dio priloga (utjecaji na poduzeća i građane) je gotovo u svim slučajevima pripremljen veoma općenito i bez ikakvih odgovarajućih troškova.

Ovi problemi su dijelom pripisani nedostatku analitičkih kapaciteta i neadekvatnom obrazovanju i obuci osoblja u ministarstvima. Službenici koji rade na izradi zakonodavstva čini se imaju različite pristupe osiguranju informacija i nastoje se fokusirati na potrebu da se ubrza zakonodavni postupak i izbjegne sukob sa Ministarstvom finansija.

Radi se na otklanjanju nedostataka u ovom procesu. Vijeće ministara je u julu 2005. godine⁸³ donijelo odluku kojom nalaže Ministarstvu finansija, Ministarstvu okoliša, Ministarstvu socijalne politike i Ministarstvu ekonomije da izrade jedinstvenu metodologiju procjene finansijskog, ekonomskog, okolišnog, socijalnog i utjecaja na poslovno okruženje.

U **Sloveniji** je za izradu metodologije za vršenje procjene utjecaja odgovorna Grupa za bolju regulativu⁸⁴. Pored toga, Vladin ured za zakonodavstvo i Službeni list rade zajedno na izradi e-portala⁸⁵. To će korisnicima omogućiti da izvrše procjenu utjecaja ili provjere i potvrde svoje rezultate procjene sa zainteresiranih stranama. U praksi će građani imati mogućnost da preko ovog portala daju komentare na nacрте zakona, a rezultati konsultacija će biti automatski procesuirani i ubačeni u već utvrđeni obrazac izvještaja.

⁸³ Odluka Vlade br. 557/2005.

⁸⁴ Grupa uključuje predstavnike Ministarstva javne uprave i Ministarstva ekonomije.

⁸⁵ Portal eSodelovanje www.esodelovanje.si.

Institucionalna rješenja

U **Češkoj Republici**, Odjel za regulatornu reformu i kvalitetu javne uprave, osnovan nakon što je u novembru 2006. godine Jedinica za bolju regulativu prebačena iz Ureda vlade u Ministarstvo unutrašnjih poslova, obavlja funkciju službe za pomoć i vrši provjeru kvaliteta procjena utjecaja koje se vrše za svu predloženu regulativu.

U **Estoniji** se pristup procjeni utjecaja razlikuje od ministarstva do ministarstva i ne postoji centralno tijelo koje vrši ocjenu kvaliteta procjena. Na primjer, Ministarstvo socijalne politike je, u sklopu svojih inicijativa koje se odnose na upravljanje procesima, utvrdilo proceduru izrade zakonodavnih akata, koja uključuje i javne konsultacije (u ranoj fazi izrade javne politike) i procjenu regulatornog utjecaja. Ministarstvo finansija i Ministarstvo okoliša su poduzeli slične inicijative. U pojedinim ministarstvima postoje pojedinci koji su više posvećeni unapređenju procjene utjecaja nego drugi, dok je u Ministarstvu okoliša uspostavljen odbor koji ima zadatak ocjene i unapređenja pristupa procjeni utjecaja.

U **Mađarskoj** je uspostavljen Odjel za analizu utjecaja, deregulaciju i registraciju zakona, ali nadležnost za ocjenu kvaliteta procjena utjecaja nikad nije formalno prenesena na ovaj odjel. Odjel je rasformiran u julu 2006. godine. Međutim, Odjel za zakonodavstvo pri Uredu Vlade, iako nije zadužen za vršenje ocjene ili provedbu procjena utjecaja na centralnom nivou, može u svojim izvještajima Vladi ukazati na nedostatak takve analize.

U **Latviji** je izrada procjene utjecaja obavezna za sve prijedloge javne politike i nacрте pravnih propisa koji imaju socio-ekonomski utjecaj ili utjecaj na državni budžet. Ocjena procjene utjecaja se vrši u Državnom uredu i resornim ministarstvima, u skladu sa njihovim nadležnostima. Procjene utjecaja koje ne zadovoljavaju propisane standarde se vraćaju ministarstvu.

Šta se procjenjuje?

U Tabeli u nastavku teksta je prikazan pregled reprezentativnog uzorka utjecaja za koje se vrši procjena.

U nekim zemljama se primjenjuje dvostruki pristup prema kojem je vršenje detaljne procjene potrebno samo za zakonodavne akte za koje se očekuje da će imati utjecaja na poslovno okruženje.

U **Slovačkoj** je u vrijeme izrade ovog izvještaja⁸⁶ Ministarstvo ekonomije radilo na izradi metodologije za procjenu utjecaja na poslovanje, koja se zasniva na nizozemskoj metodologiji i kojom se nalaže ministarstvima da urade 'brzi test' kako bi se izvršila okvirna procjena vjerovatnih utjecaja. Sveobuhvatna procjena se vrši za one zakonodavne akte kojima se uređuju važna pitanja. Sličan pristup se primjenjuje i u **Poljskoj**.

⁸⁶ Mart 2006.

<p><i>Utjecaji koji se procjenjuju u Estoniji</i></p>	<p>Utjecaj prijedloga pravnog propisa na državni budžet ili budžete jedinica lokalne uprave</p> <p>Utjecaj na socio-ekonomski položaj, svakodnevni život i prilike ciljne grupe [zainteresirane strane] (npr. koje socio-ekonomske grupe će profitirati ili biti na gubitku u pravnom, ekonomskom ili socijalnom smislu)</p> <p>Utjecaj na ekonomiju i položaj poduzeća, npr. inflacija, konkurentnost, itd.</p> <p>Utjecaj na organizaciju rada države i institucija lokalne vlasti (npr. promjene u strukturi i djelovanju, javnoj službi, broju zaposlenih, raspodjeli zadataka)</p>
<p><i>Utjecaji koji se procjenjuju u Latviji</i></p>	<p>Socio-ekonomski utjecaj</p> <p>Makroekonomski utjecaj</p> <p>Utjecaj na poslovno okruženje</p> <p>Socijalni utjecaj predloženog zakonodavstva</p> <p>Utjecaj na okoliš</p> <p>Utjecaj na državni budžet i budžete jedinica lokalne uprave</p> <p>Utjecaj prijedloga na pravni sistem</p> <p>Utjecaj na međunarodne obaveze (osobito EU)</p>

<p><i>Utjecaji koji se procjenjuju u Poljskoj</i></p>	<p>Procjenom utjecaja u Poljskoj se mora:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ navesti na koga prijedlog ima utjecaj; ▪ prezentirati rezultate svih provedenih konsultacija; ▪ identificirati utjecaj na: <ul style="list-style-type: none"> ○ javne finansije, uključujući državni i lokalne budžete, ○ tržište rada, ○ konkurentnost, ○ poduzetništvo, ○ regionalni razvoj; ▪ utvrditi finansijske resurse. <p>Metod procjene zavisi od područja primjene prijedloga. U slučaju bitnih zakonskih prijedloga, treba se izvršiti kvantitativna procjena. Kada se radi o ostalim propisima, procjena je ograničena na kvalitativnu analizu. Najčešće primjenjivana kvantitativna metoda je analiza troškova i koristi. Ostale metode uključuju:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ analizu isplativosti, ▪ procjenu troškova, ▪ procjenu koristi.
<p><i>Utjecaji koji se procjenjuju u Slovačkoj</i></p>	<p>Procjena utjecaja na javne finansije; Procjena utjecaja na okoliš; Procjena utjecaja na zapošljavanje; Procjena utjecaja na građane i poduzeća; Procjena utjecaja na poslovno okruženje.</p>

Ex Post

Na **Kipru** i **Malti** odgovornost za vršenje *ex post* analize utjecaja pravnih propisa i programa provedbe javne politike leži na pojedinim odjelima za javnu politiku ili posebnim istraživačkim službama pri ministarstvima. Neka ministarstva su provela istraživanja kako bi ocijenila učinkovitost javnih politika, za šta su primjenjivala različite metode.

U **Estoniji** odgovornost za vršenje *ex post* analize utjecaja pravnih propisa i programa provedbe javne politike takođe snose pojedini odjeli za javnu politiku ili posebne istraživačke službe pri ministarstvima. Ne postoji vanjska ocjena provedbe javne politike ili učinkovitosti regulative. Na primjer, Ministarstvo okoliša (Odjel za šumarstvo) je 1996. godine naredilo *ex post* procjenu utjecaja Zakona o šumarstvu.

Druga ministarstva su poduzela istraživanja kako bi ocijenili učinkovitost javnih politika, uključujući aspekte kao što je porez na dohodak, socijalna sigurnost, penzioni sistem, roditeljske povlastice, oporezivanje i finansiranje nevladinih organizacija, reforma vlasništva u ruralnim područjima i studentske povlastice. Ocjene se vrše za pojedinačne regulatorne akte i za pojedinačna pitanja.

Pri vršenju *ex post* procjena koriste se različite metode, pri čemu su neke više usmjerene na zakone, dok su druge više usmjerene na socijalne aspekte, što u mnogome zavisi i od toga u

kojoj se oblasti vrši ocjena. Ocjena nekih javnih politika se vrši u sklopu planiranja budžeta za sljedeće godine i ova aktivnost se može odražavati na godišnje planova rada u ministarstvima. Predstavnicima ciljnih grupa i drugih zainteresiranih strana (npr. istraživački centri, druga ministarstva) su uključeni u evaluaciju i *ex post* procjenu utjecaja postojeće regulative. Na primjer, u martu 2005. godine, u radnu grupu za novi Zakon o šumama su bile uključene sve zainteresirane strane.

Opće karakteristike konsultacija

Konsultacije se mogu definirati kao 'struktuirani javni angažman koji podrazumijeva traženje, primanje, analizu povratnih informacija zainteresiranih strana, te dostavljanje odgovora na te informacije'. To uključuje definiranje svrhe i predmeta konsultacija (inicijativa javne politike, regulatorna promjena, zakonodavni prijedlog). U većini zemalja se konsultacije obavljaju uglavnom za zakonske akte, a rijetko za podzakonske akte. To također uključuje i izradu metodologije konsultacija, uključujući kriterije za identificiranje zainteresiranih strana.

Mogućnost konsultacija održava snagu civilnog društva i procedura koje se primjenjuju, tako da utvrđeni principi konsultacija moraju uzeti u obzir specifične domaće kulturološke i društvene faktore, kao i institucionalnu organizaciju države.

Neke zemlje su usvojile smjernice o načinu obavljanja konsultacija, čime je pružena potrebna politička podrška procesu konsultacija unutar sistema vlasti. Smjernice bi trebale biti fleksibilne i uzeti u obzir različite nivoe organizacije zainteresiranih strana. Opći rok za obavljanje konsultacija o nacrtima zakona bi trebao biti utvrđen, a poštivanje utvrđenih principa bi se trebalo pratiti na nivou centralne vlasti. Proces konsultacija bi trebao biti blisko povezan sa procesom procjene regulatornog utjecaja.

Potrebni su sljedeći elementi:

- preporuke kako odabrati zainteresirane strane kako bi se osigurao širok i koristan doprinos,
- potrebno je utvrditi minimalni vremenski period za konsultacije s vanjskim akterima,
- sistem pomoću kojeg će se osigurati poštivanje preporuka za odabir i utvrđenog minimalnog vremenskog perioda,
- distribucija najboljih primjera iz prakse.

Potrebno je napraviti razliku između konsultacija unutar vlade u postupku kada ministarstva daju mišljenje na prijedlog i konsultacija sa javnošću koje se mogu provoditi primjenom različitih procedura. U tom smislu je moguće identificirati tri osnovne vrste konsultacija sa javnošću:

- konsultacije sa utvrđenim tijelima, npr. tripartitni odbori,
- konsultacije sa ad hoc savjetodavnim grupama,
- javni poziv koji se objavljuje na internetu otvoren za komentare javnosti, što može pomoći već postojeće konsultacije.

Zašto konsultacije?

Upotreba javnih konsultacija ima različite implikacije na unapređenje regulatornog okvira.

Kao prvo, ukoliko se provode na pravovremen i učinkovit način, konsultacije obuhvataju kolektivno znanje društva. Konsultacije se sve više koriste za prikupljanje empirijskih podataka za analitičke svrhe, posebice kao jedan od preduslova za okretanje ka analitički zasnovanim modelima procesa odlučivanja (npr. korištenje procjene utjecaja za ocjenu utjecaja regulative). To znači da su konsultacije isplativ izvor podataka, kao i izvor informacija o pitanjima kao što je

prihvaćenost različitih javnih politika, što može biti od ključne važnosti pri utvrđivanju praktičnosti i izradi strategija usklađivanja i provedbe. Stoga je proces konsultacija vrijedan mehanizam za unapređenje legitimiteta i kredibiliteta vladinih aktivnosti. Ovi podaci i informacije se u nekim zemljama takođe mogu koristiti prilikom provedbe procjena regulatornog utjecaja.

Kao drugo, mehanizme konsultacija sve više karakterizira veća otvorenost i pristupačnost, posebno za manje, lošije organizirane interese. To odražava udaljavanje od korporativnog načina javnog upravljanja i približavanje pluralističkom pristupu. Konsultacije su svojstvene transparentnoj i učinkovitoj javnoj upravi.

I posljednje, konsultacije su proces partnerstva kojim se, kroz uključivanje stručnog znanja koje postoji u civilnom društvu, može poboljšati kvalitetu zakonodavstva.

Konsultacije u EU

Komisija ima dugu tradiciju provođenja konsultacija sa zainteresiranim stranama u vezi sa svojim javnim politikama i regulatornim prijedlozima. Kako bi unaprijedila proces konsultacija, Komisija je usvojila '*Opće principe i minimalne standarde za konsultacije sa zainteresiranim stranama*⁸⁷'. Evropska unija visoko cijeni konsultacije sa zainteresiranim stranama⁸⁸ i prikupljanje i korištenje stručnog znanja⁸⁹, što čini sastavni dio ovog procesa.

Ovi principi i standardi čine okvir za konsultacije sa civilnim društvom i zainteresiranim stranama, čime se osigurava transparentnost i pristup konsultacijama, dostavljanje povratnih informacija učesnicima i obavezu dostavljanja odgovora u roku od 8 sedmica. Ova aktivnost je povezana sa procedurom procjene utjecaja i u prvoj fazi će se primjenjivati na one inicijative koje su predmet procjene utjecaja. Bez obzira na to, službe Komisije imaju podršku da primjene ova pravila i za ostale konsultacije koje namjeravaju organizirati.

Svim konsultacijama koje su od posebnog značaja za poduzeća i profesionalne organizacije se može pristupiti preko internet stranice Generalnog direktorata za poduzetništvo i industriju na linku [Enterprise and Industry DG in Dialogue](#). Konsultacijama Generalnog direktorata za poduzetništvo i industriju se takođe može pristupiti preko internet stranice [Your Voice in Europe](#), koja predstavlja 'jedinствeno mjesto pristupa' svim javnim konsultacijama koje provodi Komisija.

Konsultacije u novim zemljama članicama

Pravni osnov

U većini novih zemalja članica (**Estonija, Latvija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija**), konsultacije su pravilima o izradi javne politike ili propisa propisane kao obavezne. U **Litvaniji**, iako javne konsultacije nisu obavezne, neki bitni zakoni poput Zakona o javnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi propisuju obavezu vršenja konsultacija.

Metodologija

Sve nove zemlje članice su uspostavile različite metode vršenja konsultacija. Međutim, procedure konsultacija nisu standardizirane ni u jednoj od novih zemalja članica i čak se razlikuju u pojedinim ministarstvima. Pored toga, način konsultacija veoma često zavisi i od predmetnog pitanja i njegove složenosti, kao i tijela ili pojedinaca koji se konsultuju. Ove varijacije mogu

⁸⁷ COM(2002)704 final, ibid.

⁸⁸ COM (2002) 704 final, ibid.

⁸⁹ COM(2002)713 final, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.

našteti kredibilitetu procesa konsultacija. Jedini zajednički faktor je da niko nema usklađenu javnu politiku u pisanoj formi.

U zemljama u kojima je civilnog društvo bolje razvijeno (**Kipar, Estonija i Malta**), konsultacije se vode u različitim fazama procesa izrade pravne regulative na osnovu utvrđene prakse i ukorijenjene su u društvenom dijalogu i tradiciji konsenzusa. Međutim, to ne isključuje postojanje određenog oblika smjernica ili utvrđenih procedura. U **Latviji i Sloveniji**, gdje nevladine organizacije (NVO) imaju manje iskustva u učešću u konsultacijama, se radi na izradi politika za obuku iz metodologija konsultacija za predstavnike NVO-a.

Na **Kipru i Malti** konsultacije nisu obavezne i ne postoje utvrđene procedure za njihovo provođenje. Međutim, usvojene su određene procedure za vođenje konsultacija. Pravilnik o vršenju konsultacija Uprave za okoliš i planiranje Malte, na primjer, opisuje proces izrade javne politike i daje smjernice o tome zašto i na koji način bi se trebale provoditi konsultacije. Pored toga, uputstvo nalaže vršenje konsultacija za podzakonske akte.

Međutim, osim **Kipra i Malte**, mnoge od zemalja u kojima je vršeno istraživanje nisu imale tradiciju vršenja konsultacija. Mnogi dužnosnici s kojima smo razgovarali su izrazili stav da konsultacije predstavljaju opterećenje i da civilno društvo nema kapacitete potrebne za učešće u procesu konsultacija, iako ovi dužnosnici nisu zauzeli stav da uprava zna šta je najbolje za građane.

Konsultacije sa javnošću

U mnogim novim zemljama članicama noviji zakoni zahtijevaju da nacrti pravnih propisa budu objavljeni na zvaničnoj internet stranici, kako bi svi građani mogli dati svoje komentare na nacrt. Međutim, u ovom trenutku je prerano da se daje ocjena vrijednosti takvih konsultacija.

U **Mađarskoj**, prema odredbama poglavlja 19 Zakona⁹⁰ o zaštiti ličnih podataka i slobodi pristupa informacijama, državne i lokalne vlasti, te ostali javni organi utvrđeni zakonom su obavezni objaviti, elektronski ili na drugi način, sve relevantne podatke koji se odnose na njihove aktivnosti. Ministarstva objavljuju tekstove nacrta zakonodavnih akata na javnim oglasnim pločama takozvane 'Green Spider' mreže (GSN), koja se zasniva na konceptu 'otvorenog zakonodavstva', gdje se, u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa elektronskim informacijama, nacrti zakona objavljuju na internetu skupa sa rokom za dostavljanje komentara.

U **Latviji** se svi važni prijedlozi objavljuju na internet stranici Državnog ureda prije nego budu razmatrani na sedmičnom sastanku državnih sekretara.

U **Poljskoj**, u skladu sa *Zakonom o lobiranju*, sve vladine politike i inicijative se trebaju objaviti javnosti (posebice putem internet stranica ministarstava) i tim Zakonom je utvrđeno pravo svih da daju svoje komentare na zakonodavne prijedloge. Pored toga, certificirani profesionalni lobisti mogu dati svoje komentare na dati nacrt i pristupiti nacrtu putem Biltena za javno informisanje.⁹¹ Međutim, veći dio materije o pristupu zakonodavstvu je sadržan u Zakonu o slobodi pristupa informacijama.

U **Slovačkoj**, prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, svi zakonodavni akti, uključujući smjernice i nacрте prijedloga pravne regulative, su dostupni na internet stranicama Vlade.

Ipak postoje određene prakse konsultacija koje su vrijedne pomena: U **Estoniji**, online 'Web razgovor'⁹² inicijativa predstavlja inovativan način uključivanja građana u formuliranje javne

⁹⁰ LXIII/1992 na snazi od 1. juna 2005.

⁹¹ Naredba br. 1/2006 (I. 7.) GKM o komuniciranju ministarstva.

⁹² www.mkm.ee/index.php?id=8252.

politike i izradu zakonodavstva. Svi imaju mogućnost da se registriraju na internet stranici, i putem ove internet stranice se mogu e-mailom slati obavještenja o konsultacijama i promjenama u planu rada za izradu pravnih propisa. U **Latviji** je 2005. godine potpisan Memorandum o razumijevanju između Vlade i nevladinih organizacija i objavljen je priručnik za NVO-e i obuku dužnosnika o načinu vršenja konsultacija. Pored toga, predstavnici NVO-a mogu u svojstvu posmatrača prisustvovati sastancima državnih sekretara i Kabineta ministara i mogu iznositi svoje prijedloge.

Konsultacije sa utvrđenim tijelima i zainteresiranim stranama

Konsultacije sa predstavnicima poduzeća i civilnog društva se u mnogim novim zemljama članicama vrše kroz redovne sastanke odbora koje sačinjavaju predstavnici društvenih organizacija i nevladinih organizacija, kao što je to slučaj na **Kipru**, u **Mađarskoj**, **Litvaniji** i **Poljskoj**, ili kroz ad hoc inicijative, te na način koji podrazumijeva kombinaciju ova dva pristupa, kao što je slučaj u **Slovačkoj**. U svakom slučaju, sa stanovišta strane koja vrši konsultacije nije uvijek jednostavno identificirati relevantne organizacije ili osobe u organizacijama koje su najadekvatnije da se s njima obave konsultacije.

Na **Kipru**, postojanje obaveze da prijedlog razmatra neki odbor, kao na primjer, Savjetodavni odbor za rad, Zajednički odbor zaposlenih, zavisi od toga o kakvom se pitanju radi i od postojećeg zakonodavstva. Zajednički odbor zaposlenih se konsultira u vezi sa svim pitanjima koja se odnose na interese državnih službenika i u njemu sjede zainteresirane strane iz privatnog sektora kao i državne službe.

U **Češkoj Republici**, Zakonodavna pravila omogućavaju vođenje određenog oblika javnih konsultacija. Međutim, organ nadležan za pripremu zakona ima pravo odlučiti da li će i na koji način konsultirati tijela kao što su nevladine organizacije. Kada je riječ o pitanjima koja se odnose na rad, mora se konsultirati Tripartitno vijeće (vlada, sindikati i poslodavci). Pored toga, nakon nedavnih izmjena Zakonodavnih pravila vlade, Privredna komora je postala formalni učesnik u procesu međuministarskih konsultacija i ima pravo dostaviti svoje komentare relevantnom ministarstvu. Nadalje, očekuje se da će Vlada u toku 2007. godine usvojiti Metodologiju javnih konsultacija.

U **Mađarskoj** postoji nekoliko vladinih institucija koje imaju za cilj osigurati učešće zainteresiranih strana, npr. mehanizam saglasnosti u oblasti zapošljavanja koji uključuje poslodavce i predstavnike zaposlenika⁹³. Tipično tijelo koje učestvuje u konsultacijama je Državno vijeće za zaštitu okoliša koje se sastaje jednom sedmično i ima sekretarijat koji vodi Ministarstvo okoliša.

U **Litvaniji** je 1995. godine osnovano Tripartitno vijeće Litvanije (vlada, poslovni interesi i sindikati) koje se bavi socijalnim, ekonomskim i pitanjima u oblasti rada.

U **Poljskoj**, zavisno od toga koje se pitanje pravno uređuje, Vlada traži mišljenje od već postojećih tijela, uključujući:

- Zajednički odbor centralne vlade i regionalnih vlada, svaki put kada se nacrt pravnog propisa odnosi na djelovanje regionalnih vlada,
- Tripartitno vijeće za socijalna i ekonomska pitanja koje čine predstavnici zaposlenih, poslodavaca i centralne vlade,
- Odbor za autorska prava,
- sektorska nadzorna tijela.

⁹³ Z. Kovacs (2005), The Occurrence and Quality of Information on Impact Assessment in Proposals to the Government on Draft Acts in Hungary.

U **Slovačkoj** većina ministarstava ima savjetodavna tijela koja konsultuju u vezi sa značajnim novim prijedlozima. Ministar ekonomije je uspostavio Odbor za poslovno okruženje koji čine predstavnici Industrijske komore Slovačke i drugih poslovnih udruženja. Nacrta zakona i prijedlozi javnih politika koji se odnose na ekonomiju i socijalna pitanja se razmatraju unutar okvira Socijalno-ekonomskog vijeća. Pored toga, u mnogim slučajevima se uspostavlja ad hoc savjetodavno tijelo ili radna grupa državnih službenika i eksperata. Takođe se organiziraju opsežne konsultacije sa nevladinim institucijama (npr. Udruženje gradova i općina Slovačke, Savez poljoprivrednih kooperanata Slovačke).

Novе zemlje članice: Pouke iz procesa konsultacija

Bez obzira na to kakva je procedura za vođenje konsultacija, konsultacije ostaju samo formalnost ukoliko ne postoji sistematska politika za ocjenu komentara dostavljenih od strane javnosti i ukoliko se relevantni komentari ne uzmu u obzir. U **Estoniji**, prema procjeni Vlade oko 5% amandmana predloženih putem internet konsultacija bude prihvaćeno.

U **Latviji** postoji nekoliko procedura kojima se osigurava da stavovi civilnog društva budu uzeti u razmatranje. Prva faza je objava nacrta ili obavještenje o nacrtu. Nakon objave se prikupljaju komentari i, ukoliko je potrebno, organiziraju sastanci na kojima se vrši ocjena pristiglih komentara, te se priprema sažetak svih prijedloga ministarstava, uključujući argumente za prihvatanje ili odbijanje prijedloga, koji se uz nacrt dokumenta dostavlja državnim sekretarima na odobravanje.

Pored toga, nevladina organizacija koja je zainteresirana za pitanje koje je na dnevnom redu sastanka Kabineta ministara se može obratiti direktoru Državnog ureda sa zahtjevom da prisustvuje sastanku Kabineta ministara. U izuzetnim okolnostima, odlukom premijera nevladinoj organizaciji može biti dopušteno da da izjavu na sastanku. Predstavnik nevladinih organizacija koji prisustvuje sastanku državnih sekretara može dostaviti svoje stavove državnim sekretarima, a ukoliko ti stavovi ne budu uzeti u obzir potrebno je da se da obrazloženje takve odluke.

U **Poljskoj**, prema Poslovniku Vijeća ministara i Poslovniku Sejma⁹⁴, rezultati javnih konsultacija za konkretni pravni propis moraju biti sadržani u procjeni regulatornog utjecaja za dati propis. Pored toga, određeni broj ministarstava je uspostavio interne procedure za obradu komentara javnosti. Na primjer, komentari dostavljeni na pravni propis koji je pripremio pravni odjel Ministarstva pravosuđa se dostavljaju Odboru za normiranje za građansko pravo ili Odboru za normiranje za krivično pravo, koje odlučuje da li su komentari opravdani i da li trebaju biti uvršteni u nacrt.

Međutim, u praksi procjena regulatornog utjecaja rijetko sadrži rezultate provedenih konsultacija; umjesto ovih informacija u tekstu procjene regulatornog utjecaja je obično dodat tekst prema kojem će „rezultati konsultacija biti dodati naknadno“. Kada zainteresirane strane daju komentare na nacrt pravnog propisa, ne postoji sistematski način na koji im ministarstva dostavljaju povratne informacije.

U **Slovačkoj** kada 500 ili više osoba da komentar na prijedlog, njihovi stavovi moraju biti uzeti u razmatranje. Ukoliko prijedlog nije prihvaćen od strane Vlade, ona mora građanima koji su iznijeli prijedlog obrazložiti razloge za takvu odluku.

Ponekad može biti teško kombinirati sve komentare koje u procesu konsultacija dostave javnost i različite zainteresirane strane, jer njihovi podnesci mogu biti kontradiktorni.

⁹⁴ Član 34.3 Poslovnika.

U **Sloveniji** je putem portala *eSodelovanje* proveden pilot projekat o zakonu o elektronskom arhiviranju: 86% učesnika je izjavilo da bi ponovno učestvovalo u konsultacijama putem portala, a 75% svih komentara koji su dostavljeni je ugrađeno u konačnu verziju nacrtu zakona.

Procjena relevantnosti komentara kao i toga da li komentari predstavljaju širok spektar stavova nije jednostavna ni u jednoj zemlji, a isto tako nije jednostavno izbjeći rizik od prezasićenosti konsultacijama.

Alternative tradicionalnoj pravnoj regulativi – Opće karakteristike

Postoje različiti oblici alternativnih rješenja u odnosu na tradicionalno 'zakonodavstvo naredbi i nadzora'. To uključuje sljedeća rješenja:

- Fleksibilniji oblici tradicionalne pravne regulative s manje propisa, pravna regulativa koja se zasniva na učinku i poticajna regulativa koja omogućava predmetu pravne regulative da razvije svoj vlastiti pristup kako da ostvari željene rezultate; time se povećava fleksibilnost i inovativnost pri postizanju željenih ciljeva. Primjeri uključuju poštivanje propisa o zdravlju i sigurnosti na radu, propisa o emisijama štetnih tvari u okoliš i reguliranje cijena firmi koje drže monopol.
- Koregulacija i samoregulacija, kao što su kodeksi ponašanja za čiju provedbu je odgovorna sama industrija.
- Poticajni instrumenti i tržišni instrumenti: porezi i subvencije (kako bi se približili privatni i društveni ciljevi; reforme koje podržavaju konkurenciju (ukidanje propisa i restrikcija koje kočje djelovanje tržišta); uspostava tržišta (dozvole kojima se može trgovati, periodična objava tendera za pružanje usluga),
- Informativni pristup: obrazovanje i uvjeravanje se koriste kako bi se ostvarili ciljevi zajednice; informacije koje osigurava vlada; zahtjevi izvještavanja; promotivne kampanje.
- Odsustvo konkretnog djelovanja, tj. opcija da se ništa ne poduzima.

Korištenje alternativa tradicionalnoj pravnoj regulativi u nekoj zemlji odražava u kojoj je mjeri vlada razmotrila pitanje 'da li je pravna regulacija najbolji način da se ostvare rezultati javne politike'. Iskustvo i znanje o alternativnim formama pravne regulacije se kontinuirano razvija, ali je njihovo korištenje specifično za dati kontekst i najučinkovitiji pristup bi bio primjena niza mehanizama na dati problem javne politike, pri čemu se 'zakonodavstvo naredbi i nadzora' primjenjuje samo u slučajevima kada se alternativna rješenja pokažu neuspješnim⁹⁵.

Mogućnost korištenja takvih opcija javne politike zavisi od niza faktora, uključujući poštivanje vladavine prava, političku stabilnost, odsustvo korupcije i uvjerenost da se rezultati mogu postići bez primjene najstrožijih sankcija, novčane ili kazne zatvora. Većina izvještaja OECD-a o regulatornoj reformi preporučuje da dužnosnici koji odlučuju o javnoj politici trebaju posvetiti odgovarajuću pažnju korištenju alternativnih rješenja umjesto tradicionalnih pravih propisa 'naredbe i nadzora'.

Zašto koristiti alternative pravnim propisima?

Upotreba pristupa 'naredbe i nadzora' može uzrokovati mnoge štete i probleme, kao što je neuspjeh regulacije, nedostatak fleksibilnosti i nedostatak odgovarajućih resursa za provedbu ili osiguranje adekvatne usklađenosti sa propisom. U praksi, u mnogim situacijama postoje brojne

⁹⁵ Vidi *Alternatives to Traditional Regulation* Radna grupa za regulatorno upravljanje i reformu (OECD) GOV/PGC/REG (2006) 9.

druge opcije osim tradicionalne pravne regulative 'naredbe i nadzora' kako bi se ostvarili ciljevi vladine politike.

Iako može postojati značajan skepticizam među dužnosnicima i javnošću vezano za korištenje alternativnih instrumenata, opće je prihvaćeno da tradicionalna pravna regulacija nije uvijek najučinkovitije sredstvo javne politike kojim će se osigurati provedba i usklađenost sa javnom politikom i da je potrebno sistematski pristupiti razmatranju alternativnih rješenja u odnosu na tradicionalnu pravnu regulativu.

Alternativna rješenja u EU

Revidirane smjernice Evropske Komisije o procjeni utjecaja zahtijevaju da se sve nezakonodavne opcije, uključujući i opciju da se ništa ne čini, ravnopravno razmatraju tokom procesa procjene utjecaja. Evropska komisija prihvata princip da je potrebno pravovremeno i učinkovito razmotriti alternativne pristupe u odnosu na klasičnu pravnu regulativu, kako bi se bolje iskoristile alternative tradicionalnom zakonodavstvu, bez da se ugrožavaju odredbe Ugovora ili prava zakonodavca. To ukazuje da određeni ciljevi javne politike mogu biti ostvareni upotrebom alternativne regulative, kao što su direktive o novom pristupu, koregulacija, samoregulacija, sporazumi o socijalnom partnerstvu, tržišno zasnovani instrumenti, preporuke, informiranje i smjernice.

Ovakav pristup je ojačan Međuinstitucionalnim sporazumom o boljoj izradi zakona⁹⁶ iz 2003. godine koji podržava upotrebu alternativnih rješenja u odnosu na pravnu regulativu.

Alternativna rješenja u odnosu na tradicionalnu pravnu regulativu u novim zemljama članicama

Sve nove zemlje članice su u različitim periodima koristile jedno ili više alternativnih rješenja, iako većina intervjuiranih dužnosnika na **Kipru**, u **Češkoj Republici**, **Mađarskoj**, **Litvaniji**, **Slovačkoj** i **Sloveniji** nisu bili upoznati sa mogućnošću korištenja alternativnih rješenja u provedbi javne politike i preovladava mentalitet 'naredbi i nadzora'.

Alternative pravnim propisima se pojavljuju u različitim oblicima, kao što su, na primjer, obrazovne kampanje. U svim zemljama članicama su provođene informativne i obrazovne kampanje vezano za određena pitanja, kao što je neovlašteno kopiranje softvera. Na **Kipru** i u **Litvaniji** se u brojnim oblastima koriste kodeksi ponašanja kojima se najčešće uređuje rad određenih profesija, kao što su na primjer advokati.

Dužnosnici u **Estoniji** su takođe naglasili da njihov odgovor ne podrazumijeva automatski pravnu regulaciju, već iznalaženje najučinkovitijeg i najefikasnijeg načina da se postignu rezultati javne politike.

Na **Malti**, iako to nije obavezno, brojna tijela su usvojila politiku procjene alternativnih instrumenata javne politike prije utvrđivanja aktivnosti nove javne politike. To između ostalih uključuje Trezor, Carinsku upravu, Ministarstvo porodice i socijalne solidarnosti i Upravu za emitovanje.

U **Poljskoj** dokumenti *Metodološke osnove procjene regulatornog utjecaja* i nedavno usvojene *Smjernice za procjenu regulatornog utjecaja* potiču identifikaciju alternativnih opcija kako bi se odabralo najpogodnije rješenje. Međutim, pošto su ove Smjernice usvojene tek u oktobru 2006, prerano je za procjenu njihove učinkovitosti.

⁹⁶ COM(2003)770, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

Opće karakteristike pojednostavljenja pravne regulative

Zašto je pojednostavljenje potrebno?

Prioritet svakog programa pojednostavljenja pravne regulative je obaveza da se osigura da je sva pisana komunikacija između vlade i građana, uključujući i zakone, jednostavna u mjeri u kojoj to predmet komunikacije dopušta. Ukoliko jezik nije jasan ili ukoliko postoje teškoće u pristupu zakonodavstvu, to umanjuje nivo poštivanja zakona i može doprinijeti neuspjehu pravne regulacije. Pristupačnost pravne regulative je osnovni element transparentnog i otvorenog sistema demokratskog upravljanja. Princip pristupačnosti može zahtijevati dodatne napore u komunikaciji za javne organe, na primjer, u nekim slučajevima informacije moraju biti usmjerene na one osobe koje zbog situacije u kojoj se nalaze se suočavaju sa teškoćama u ostvarenju svojih prava.

Drugi aspekt pojednostavljenja podrazumijeva smanjenje administrativnih opterećenja. Zemlje članice EU su sve više svjesne troškova administrativnih opterećenja i potrebe da se obaveze nametnute pravnim propisima učine što je moguće jednostavnijim. U vremenu kada investitori pri donošenju odluka o tome gdje investirati porede administrativna opterećenja u pojedinim zemljama, nijedna zemlja ne smije sebi dopustiti da zanemari troškove administrativnih opterećenja ili da propusti poduzeti korake u cilju pojednostavljenja pravne regulative.

Pored općih nastojanja u zemljama OECD-a da održe pravnu regulativu suvremenom kako bi održale svoju konkurentnost, u novim zemljama članicama u kojima je vršeno istraživanje postoje dva dodatna razloga zbog kojih treba izvršiti ocjenu zakonodavstva.

U nekim slučajevima je suštinska ocjena zakona poduzeta u periodu odmah nakon prelaska sa jednog režima na drugi. To je slučaj u većini zemalja centralne i istočne Evrope u periodu odmah nakon pada komunizma. U nekim zemljama ovakva ocjena nije urađena, pošto su utvrđena ustavna rješenja za način preuzimanja određenih zakona iz prethodnog režima.

Kada je **Kipar** postao nezavisna republika 1960. godine, Ustavom je utvrđen nastavak primjene engleskog običajnog prava. Posljedica toga je da su mnogi zakoni ostali na snazi iako su na engleskom jeziku i trebaju biti prevedeni na grčki.

Pored toga, velika količina pravnih propisa je dodata na već postojeću pravnu regulativu kao rezultat usvajanja *acquis communautaire*. Bez obzira na to, velika brzina izrade zakona i česte izmjene zakona indiciraju da su mnogi tekstovi teški za čitanje. Postoji potreba da izvrši ocjena postojeće pravne regulative sa stanovišta njene usklađenosti. U većini zemalja u kojima je vršeno ovo istraživanje izražena je bojazan o kvaliteti procesa transponiranja *acquisa*.

Pojednostavljenje u EU

U Mandelkernovom izvještaju je predloženo da bi pojednostavljenje pravne regulative trebala postati opća politika zemalja članica i institucija EU. To uključuje uspostavu kontinuiranog i usmjerenog 'SimReg' (SR) programa. Njegov opseg je proširen sa pravne regulative kojom se reguliše unutrašnje tržište i na regulativu koja ima utjecaj na građane i javna tijela zadužena za njegovu provedbu, kao i na poduzeća, čime je obuhvaćena sveukupna evropska pravna regulativa.

Ovaj zadatak se nadograđuje na ranije inicijative kojima su institucije Evropske unije usvojile javnu politiku o smjernicama za izradu zakonodavnih akata sadržanu u Međuinstitucionalnom sporazumu iz decembra 1998. godine, koji se odnosi na kvalitetu izrade zakonodavstva

Zajednice. Institucije su osigurale primjenu smjernica na način da su restrukturirale svoju unutrašnju organizaciju u mjeri u kojoj su smatrali potrebnom.⁹⁷

Ove ranije inicijative su rezultirale programom konsolidacije u kome je učestvovao Ured za publikacije EU kroz aktivnosti integriranja osnovnih instrumenata zakonodavstva Zajednice, njihovih izmjena i ispravki u jedan nezvanični dokument. Ovi dokumenti imaju za cilj osigurati veću transparentnost i lakši pristup zakonodavstvu EU. Nekoliko pravnih tekstova koji su zvanično objavljeni u različitim brojevima 'Službenog lista Evropskih zajednica' su kao 'tekstovi koji pripadaju istoj porodici' spojeni u jedan dokument koji je jednostavan za upotrebu⁹⁸.

Komisija ima tri pristupa pojednostavljenju propisa:

- ukidanje pravnih propisa koji više nisu u praktičnoj upotrebi,
- kodifikacija, što podrazumijeva preoblikovanje pravnih propisa koji su značajno izmijenjeni, tako da budu jednostavniji za korištenje, ali njihov sadržaj ostaje nepromijenjen,
- preinačenje (proces ponovne izrade na način da pravni propisi budu lakši za čitanje, kroz revidiranu izradu posebno složenih mjera i izmjene, u slučajevima kada je potrebno, kako bi se pravna regulativa učinila učinkovitijom).

Ova aktivnost se nadograđuje na raniju aktivnost kada je Komisija tražila od zemalja članica, poduzeća i građana da ukažu na oblasti u kojima je potrebno smanjenje birokratije i pravnih propisa.

Ukidanje pravnih propisa koji više nisu u praktičnoj upotrebi

Institucije EU su posvećene programu ukidanja propisa, tj. programu da se iz *acquisa* uklone iscrpljeni pravni propisi ili propisi koji više nemaju praktičnu korist ili zakonodavstvo koje se ne koristi. Ovaj zadatak se provodi istovremeno sa aktivnostima preinačenja.

Kodifikacija

U institucijama EU se takođe provode aktivnosti kodifikacije. Kodifikacija značajno doprinosi smanjenju količine zakonodavstva Zajednice. Kodificirati znači spojiti izvorni pravni akt i sve naknadne akte kojima se mijenja izvorni akt u jedan novi pravni tekst.

Preinačenje

Ovaj zadatak podrazumijeva revidiranje forme i strukture zakonodavnih akata čiji je sadržaj zbog čestih ili suštinskih izmjena teško pratiti i kada promjene u javnoj politici zahtijevaju revidiranje predmetne oblasti zakonodavstva u cjelosti.

Priopćenje o pojednostavljenju iz 2005. godine

Aktivnosti Komisije na uspostavi bolje pravne regulative su usmjerene na pojednostavljenje i ažuriranje postojećeg zakonodavstva EU. Komisija je pokrenula novu fazu, uključujući i program rada. U Priopćenju pod naslovom: Strategija pojednostavljenja regulatornog okruženja⁹⁹, ocjena *acquisa communautaire* je okarakterisana kao kontinuiran i sistematski proces koji

⁹⁷ Deklaracija 39, ibid., napomena 8.

⁹⁸ Vidjeti <http://europa.eu.int/eur-lex/en/information/help/help-consleg.html> za sve informacije o procesu i pristupu konsolidacijama.

⁹⁹ COM(2005)535 final, ibid.

zakonodavcu omogućava da revidira zakonodavstvo, uzevši u obzir sve legitimne javne interese i interese privatnog sektora. To uključuje:

- kontinuiran program zasnovan na praktičnom iskustvu zainteresiranih strana,
- pristup zasnovan na kontinuiranoj detaljnoj sektorskoj procjeni.

Nakon opsežnih konsultacija sa zemljama članicama i zainteresiranim stranama, Komisija je predložila da ukine, kodificira, preinači ili modificira 222 osnovna zakonodavna akta (koji su sada regrupirani u 100 zakonodavnih akata) u sljedeće 3 godine. Program će se redovno ažurirati. Program je počeo sa sektorima za koje postoji najveća količina propisa, kao što su automobili, otpad i građevinski radovi. Drugi sektori kao što su prehrambeni proizvodi, farmaceutske proizvodi ili usluge će biti obrađeni u narednom periodu.

Strateški pregled iz 2006. godine

Strateški pregled politike bolje regulative u EU sadrži i poglavlje o pojednostavljenju. Radni dokument Komisije po prvi put pozitivno izvještava o napretku ostvarenom od pokretanja strategije u oktobru 2005. godine i predstavlja nove aktivnosti usmjerene ka daljem usklađivanju regulatornog okruženja. U tom kontekstu će biti pokrenute 43 nove inicijative s ciljem unapređenja kontinuiranog programa pojednostavljenja u periodu 2006-2009. godine. U 2007. godini je planirano 58 inicijativa pojednostavljenja pravne regulative.

Ocjena i povlačenje zakonodavnih prijedloga

Komisija je istovremeno pokrenula aktivnosti ocjene zakonodavnih prijedloga koje zakonodavac još nije usvojio. Nakon ocjene 183 prijedloga zakonodavnih akata EU koji su čekali na usvajanje u Evropskom parlamentu i Vijeću, Komisija je odabrala 67 prijedloga koji su zvanično povučeni iz procedure kada je lista prijedloga objavljena u Službenom listu 17. marta 2006. godine. Ovi prijedlozi su povučeni iz razloga što nisu bili konzistentni sa ciljevima novog „Partnerstva za rast i zapošljavanje“ ili nisu zadovoljavali standarde bolje pravne regulative. Pored toga, neki od prijedloga nisu napredovali u zakonodavnom postupku ili su jednostavno bili zastarjeli.

Nova ocjena je organizirana kao završetak aktivnosti započetih tokom 2005. godine: 79 prijedloga koji su ušli u proceduru usvajanja, a koje je Komisija usvojila između 1. januara 2004. i 21. novembra 2004. godine (kraj mandata prethodne Komisije) su ocijenjeni na osnovu istih kriterija koji su korišteni 2005. godine. Konačni rezultati su objavljeni u Priopćenju o strateškom pregledu. Komisija je, u skladu sa svojom obavezom, informirala Parlament i Vijeće i dala opravdanje za povlačenje ukupno deset prijedloga¹⁰⁰. Nakon što oni nisu reagovali u odgovarajućem vremenskom periodu, lista svih povučenih prijedloga je objavljena u Službenom listu 22. marta 2007. godine.

¹⁰⁰ Okvirni sporazum od 26. maja 2005. o odnosima između Evropskog parlamenta i Komisije (stav 32).

Utvrđivanje administrativnih troškova

Standardni model troškova je utvrdilo Ministarstvo finansija Nizozemske za potrebe kvantificiranja administrativnog opterećenja koje prouzrokuje konkretni pravni propis ili grupa pravnih standarda u nadležnosti određenog tijela ili tokom određenog vremenskog perioda, u svrhu omogućavanja poređenja između pravnih propisa i odjela. Kako bi odgovorili na administrativno opterećenje koje se odnosi na relevantnu obavezu informiranja koju je država kroz pravni propis nametnula poduzećima, poduzeća imaju obavezu da poduzmu niz aktivnosti. Sličan model je razvijen i u Danskoj:

Troškovi ispunjavanja obaveze informiranja = suma troškova svih aktivnosti potrebnih kako bi se ispunila ova obaveza.

Ukupno administrativno opterećenje u skladu sa pravnim propisom = suma troškova nastalih kako bi se ispunile obaveze informiranja koje proizilaze iz tog propisa.

Trošak P poduzimanja određene aktivnosti se obračunava kako slijedi: $P = \text{tarifa} \cdot \text{vrijeme}^{101}$.

Broj Q aktivnosti poduzetnih tokom datog perioda se obračunava kako slijedi: $Q = \text{broj poduzeća} \cdot \text{učestalost}^{102}$.

Administrativni troškovi (EU)

Komisija je 21. oktobra 2005. godine izdala Priopćenje u kome je dat opći pregled zajedničke metodologije utvrđivanja administrativnih troškova prijedloga EU.

Skoriji Radni dokument Komisije o administrativnim troškovima usvojen 14. novembra 2006. godine predstavlja široku strategiju smanjenja administrativnih opterećenja, koja se dijelom oslanja i na rezultate pilot projekta. Pilot projektom su, kroz usporedbu zemalja članica koje su već provele osnovno istraživanje, identificirana područja javne politike koja su najodgovornija za stvaranje administrativnih opterećenja.

Akcionim programom koji je prezentiran 24. januara 2007. godine je na konkretan način prezentiran način na koji Komisija namjerava raditi sa zemljama članicama na smanjenju administrativnih opterećenja za poduzeća za jednu četvrtinu do 2012. godine. Program je usredsređen na obavezu informiranja u trinaest odabranih prioritarnih područja uključujući pravo društava, radne odnose, oporezivanje/PDV, statistiku, poljoprivredu i transport. Akcioni program takođe uključuje i prvu seriju 'brzih akcija' kojima se može ostvariti značajna korist kroz relativno male promjene u osnovnom zakonodavstvu. Ovim mjerama bi se mogla umanjiti opterećenja za poduzeća za 1,3 milijarde eura.

Komisija namjerava da radi na smanjenju administrativnog opterećenja, posebno za mala poduzeća, kroz, na primjer, pojednostavljenje glomazne statistike. Međutim, značajni rezultati se mogu ostvariti samo ukoliko postoji podrška Evropskog parlamenta i Vijeća kao suzakonodavaca i ukoliko su poduzete aktivnosti na jačanju ove podrške.

Takođe treba napomenuti da veći dio zakonodavstva EZ predstavljaju direktive koje zahtijevaju od zemalja članica ostvarenje određenog rezultata bez da diktiraju način kako će taj rezultat biti

¹⁰¹ Postoje dvije vrste tarifa – interne i eksterne tarife. Interne tarife se sastoje od jediničnih troškova po radniku koji obavlja relevantnu aktivnost u poduzeću (troškovi satnice + dodatni troškovi) i troškova materijala. Eksterna tarifa se odnosi, na primjer, na cijenu sata rada vanjskog eksperta koji je angažovan na ispunjavanju obaveze informiranja u ime datog poduzeća. Vrijeme znači broj jedinica vremena (sati) utrošenih na vršenje potrebnih aktivnosti. Potrebno vrijeme se može utvrditi razgovorom sa poslodavcima i zaposlenim.

¹⁰² Broj poduzeća se odnosi na poduzeća pogođena datim propisom od kojih se zahtijeva da ispunjavaju predmetnu obavezu u skladu sa propisom i obavezu informiranja koja proizilazi iz toga. Učestalost naznačava koliko puta godišnje jedno poduzeće provodi datu aktivnost.

ostvaren. U skladu s tim, mnoga administrativna opterećenja nameću same zemlje članice. Stoga zemlje članice imaju veliku obavezu da osiguraju da su njihove administrativne procedure što je moguće učinkovitije i da nameću što je moguće manje opterećenja, u skladu sa složenošću i rizicima koje nosi određeno zakonodavstvo.

Pojednostavljenje u novim zemljama članicama

Akcioni planovi

Većina novih zemalja članica je prepoznala potrebu pojednostavljenja procedura kako bi poboljšale konkurentnost svojih ekonomija. Ova bojazan se odražava i u izjavama vlada i reformskim programima koji se odnose na strategiju bolje pravne regulative.

U **Češkoj Republici** je u aprilu 2005. godine Vlada usvojila Akcioni plan smanjenja administrativnog opterećenja na poduzeća kao i Metodologiju utvrđivanja administrativnog opterećenja zasnovanu na nizozemskom Standardnom modelu troškova. Izvršena je osnovna procjena administrativnog opterećenja nametnutog poduzećima koja je završena do decembra 2005. godine. Rezultati procjena koje su vršila pojedina ministarstva i središnja državna uprava su sumirani u izvještaju pod naslovom Analiza administrativnog opterećenja na poduzeća, koji je objavljen 2006. godine. Rezultati su iskorišteni za pripremu prijedloga za sljedeću fazu ovog procesa, koji bi tokom 2007. godine trebao biti dostavljen Vladi na odobravanje. Predviđeno je da se uvede obavezna *ex ante* procjena administrativnog opterećenja.

Ministarstvo pravosuđa Estonije je 2006. godine objavilo akcioni plan pojednostavljenja propisa u velikom broju područja koja utječu na poduzeća. To uključuje:

- pojednostavljenje prava društava,
- prijedloge za unapređenje kvaliteta rada notara,
- reforme zakona o radu,
- prijedlog koji se odnosi na naknade zasnovane na troškovima,
- unapređenje zakona o planiranju i izgradnji.

Najvažnije komponente sveobuhvatnog programa racionalizacije javne uprave do 2006. godine su bile: eliminacija suvišnih ili paralelnih nadležnosti ministarstava i državnih vlasti, interna racionalizacija rada ministarstava i pojednostavljenje vertikalne strukture vlasti. Vlada je imenovala komesara zaduženog za racionalizaciju javne uprave.

Programom Vlade (2006) je ponovno naglašena posvećenost Vlade da prioritet stavi na pojednostavljenje određenih zakona i poduzme korake ka pojednostavljenju poslovnog regulatornog okruženja. Programom je utvrđen znatan broj ciljeva, uključujući i pojednostavljenje poreskog sistema za mala poduzeća, s obzirom na važnost malih i srednjih poduzeća za mađarsku ekonomiju.

U **Latviji** Vlada od 1999. godine usvaja godišnji akcioni plan za unapređenje poslovnog okruženja koji se redovno revidira. Latvijska agencija za investicije i razvoj redovno naručuje istraživanja i izvještaje o stanju poslovnog okruženja kako bi utvrdila u kojoj mjeri je provedba akcionog plana u tom aspektu bila uspješna i identificirala nova prioritetna područja za reforme.¹⁰³ Pored toga, operativni program naslovljen *Ljudski resursi i zapošljavanje* sadrži

¹⁰³ http://www.liaa.gov.lv/eng/Incentives/Business_Environment/?doc=457: Najnoviji izvještaj (2005) ukazuje na stalna unapređenja poslovnog okruženja u Latviji.

odredbe osmišljene s ciljem razvoja projekata koji se odnose na smanjenje administrativnih opterećenja za građane i poduzetnike.

U **Litvaniji** je *Akcioni plan za provedbu Strategije razvoja javne uprave do 2010. godine* uključivao i brojne aktivnosti usmjerene na pojednostavljenje predložene i postojeće pravne regulative, kao što su:

- priprema priručnika koji će predstavljati osnov za određivanje i procjenu administrativnih troškova za poduzeća. Cilj ove aktivnosti jeste da se utvrdi koncept administrativnih troškova i definiraju metode procjene administrativnih troškova za poduzeća;
- revidiranje pravne regulative iz različitih oblasti poslovanja s ciljem smanjenja administrativnih opterećenja i pojednostavljenja pravne regulative za poduzeća.

Još jedna inicijativa s ciljem smanjenja administrativnih opterećenje je bila Radna grupa koju je osnovao premijer¹⁰⁴ kako bi analizirala rad organa nadležnih za vršenje inspekcija u poduzećima i pripremila prijedlog za unapređenje njihovog rada. Radna grupa je 2004. godine prezentirala svoj izvještaj skupa sa akcionim planom i prapratne aktivnosti su u toku.

U **Sloveniji** je Program smanjenja administrativnih opterećenja za 2006. godinu sadržavao 34 mjere. Svako ministarstvo je Ministarstvu javne uprave dostavilo niz prijedloga pojednostavljenja uz obrazloženje za svaki prijedlog i vremenske rokove za provedbu predloženog pojednostavljenja ili smanjenja administrativnih opterećenja. U obrazloženju je navedeno da li je potrebno izvršiti izmjene zakonodavstva kako bi se ostvario željeni rezultat. Ove 34 mjere uključuju smanjenje administrativnih čekanja, produžetak projekta 'one-stop-shop' za društva sa ograničenom odgovornošću¹⁰⁵, smanjenje broja dozvola potrebnih za zanatske radnje¹⁰⁶, pojednostavljenje procedure izdavanja dozvola za izgradnju novih zgrada, pojednostavljenje prava na roditeljsku skrb i jednostavniji pristup malih i srednjih poduzeća javnim nabavkama.

Utvrđivanje administrativnih troškova – nove zemlje članice

U većini novih zemalja članica ne postoji procedura za utvrđivanje administrativnih troškova ili prikupljanje kvantitativnih podataka o različitim utjecajima pravne regulative na poduzeća i građane. Naravno, nedostatak utvrđivanja administrativnih troškova ili osnovnih podataka na osnovu kojih se može vršiti poređenje umanjuje vrijednost izvršene procjene utjecaja za predloženo zakonodavstvo koje će nametnuti opterećenja i umanjuje mogućnost vršenja *ex post* procjene i *ex post* pregleda regulative.

U mnogim zemljama se razmatra potreba utvrđivanja administrativnih troškova i, na primjer, u **Litvaniji** dužnosnici prihvataju da nedostatak suštinskih indikatora sprečava one koji definiraju javnu politiku da utvrde da li su planirani rezultati učinkovito ostvareni.

Češka Republika, Poljska i Slovačka su pokrenule pilot projekte ili su provele istraživanja kako bi utvrdile administrativne troškove i procijenile koliko je poslovni regulatorni okvir prilagođen korisnicima. Kvaliteta rada se razlikuje u zavisnosti od entuzijazma dužnosnika.

Na **Kipru** su izvršena brojna istraživanja na inicijativu Odjela za javnu upravu ili Odjela za kadrovska pitanja Ministarstva finansija ili relevantnog odjela ili službe zadužene za smanjenje birokratije. Kipar je prepoznat kao zemlja koja ima administrativnu strukturu pogodnu za razvoj poduzeća.

¹⁰⁴ Uredba premijera br. 239 o uspostavi radne grupe usvojena 22. oktobra 2003.

¹⁰⁵ Prijedlog uspostave projekta 'one-stop-shop' (sve na jednom mjestu) za osnivanje kompanija.

¹⁰⁶ Na primjer, potreba posjedovanja dozvole za vođenje frizerskog salona ili rad u salonu.

U Estoniji su u 2006. godini u Ministarstvu ekonomskih poslova i komunikacija pokrenuta dva pilot projekta sa jasnim interesom da se testira nizozemski standardni model troškova. Nekoliko ministarstava i institucija (npr. Ministarstvo finansija, Ministarstvo socijalne zaštite, Ministarstvo okoliša, Ured za statistiku i Odbor za poreze i carine) je uključeno u radnu grupu za testiranje ovog modela.

Nasuprot tome, jedan dužnosnik u Mađarskoj je kazao da su rezultati istraživanja ove vrste ponekad nezadovoljavajući, jer se zadatak prikupljanja informacija o administrativnim troškovima provodi sporadično i veoma često postoji jak otpor među dužnosnicima da učestvuju u ovakvim vrstama projekata.

Bez obzira na to, Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravosuđa **Mađarske** su pokrenuli zajednički projekat s ciljem procjene administrativnih opterećenja koja proizilaze iz pravnih propisa o PDV-u. Ministar pravosuđa je pokrenuo sveobuhvatan program smanjenja administrativnih opterećenja zasnovan na standardnom modelu troškova, ali je ovaj program završen istraživanjem ekonomskih troškova izvan poduzetništva (troškovi za građane). Prva faza (sveukupno mapiranje opterećujuće regulative) je planirana za prvu polovicu 2005. godine. Kako je budžet projekta smanjen na minimum, projekat se provodi sa umanjnim sredstvima tokom dužeg vremenskog perioda. Rezultati se ne očekuju prije sredine 2007. godine.

U **Poljskoj** su već provedena tri pilot projekta:

- istraživanje o standardnom modelu troškova i percepcijama administrativnih troškova u sektoru cestovnog transporta koje je podržao Ured Komisije za evropske integracije i koje je završeno u decembru 2005;
- istraživanje s ciljem utvrđivanja administrativnih troškova u vezi sa poštivanjem obaveza informiranja nametnutih PDV obveznicima u Poljskoj koje je podržalo Ministarstvo finansija. Ovo istraživanje je ukazalo na prilično alarmantno stanje u poreskom sektoru, pošto je nivo administrativnih barijera procijenjen na oko 45,7% ukupnih poreskih prihoda u 2004. godini;
- treće istraživanje je provedeno na inicijativu Narodne banke Poljske o administrativnim troškovima vezano za primjenu zakona o bankarstvu.

Plan smanjenja administrativnog opterećenja, skupa sa sveobuhvatnim Programom regulatorne reforme, je dostavljen na usvajanje Vijeću ministara u avgustu 2006. godine.

Pouke iz utvrđivanja prvih mjernih pokazatelja su korištene kako bi se unaprijedila korištena metoda. U 2005. godini, su **Poljska** i Nizozemska provele aktivnosti utvrđivanja mjernih pokazatelja zakonodavstva o transportu. To je urađeno u skladu sa metodom utvrđivanja mjernih pokazatelja predstavljenom u međunarodnom priručniku. Rezultati su prezentirani u dokumentu Mjerni pokazatelji zakonodavstva EU o transportu Poljska – Nizozemska¹⁰⁷. U **Poljskoj** je utvrđivanje osnovnih mjernih pokazatelja rađeno u sklopu šireg istraživanje njihovog transportnog zakonodavstva¹⁰⁸.

U **Slovačkoj** je u dokumentu¹⁰⁹ koji je izrađen na inicijativu Državne agencije za razvoj malih i srednjih poduzeća prikazana procjena statusa i identificirani su najznačajniji faktori koji utječu na poslovno okruženje u Slovačkoj u 2004. godini. Međutim, u samom dokumentu je prepoznato da nema dovoljno dostupnih podataka kako bi se utvrdili administrativni troškovi koji opterećuju mala i srednja poduzeća.

¹⁰⁷ Vidi: www.administrative-burdens.com.

¹⁰⁸ Vidi: M. Gancarz., M. Kaluzynska (2005), *The Standard Cost Model and Perceptions of Administrative Burdens in the Road Transport Sector*, Ured Komisije za evropske integracije, Varšava, Poljska.

¹⁰⁹ 2004. godina.

Pojednostavljenje forme

U novim zemljama članicama nije uočljiv jedan usklađeni model pojednostavljenja forme zakonodavstva (jezik, stil, struktura, usklađenost, uključujući i pristupačnost). Neke zemlje su poduzele opsežne reforme, dok druge to čine kako im potrebe nalažu.

U 2005. godini je poduzet sistematski pregled pravnih propisa vlade kojim je koordinirao Državni ured. Kao rezultat ovog pregleda, pravna regulativa koja više nije bila praktično upotrebljiva ili za koju se utvrdilo je da je *ultra vires* je stavljena van snage¹¹⁰.

Svake godine, kancelar za pravna pitanja u **Estoniji** parlamentu dostavlja pregled usaglašenosti zakonodavstva općenito sa ustavom i općim pravnim principima¹¹¹. To obično rezultira izmjenama kako bi se ispravile greške uočene u zakonima. 2005. godine je izvršen sistematski pregled pravne regulative vlade i ministara, kojim je koordinirao Državni ured.

Pregled¹¹² je izvršen kako bi se van snage stavilo iscrpljeno ili nekorišteno zakonodavstvo i ostvaren je napredak u smislu da se javna tijela obavezuju da traže informacije u svojoj vlastitoj evidenciji umjesto da opterećuju građane da opetovano daju iste informacije.

Ne postoji politika pojednostavljenja jezika koji se koristi u zakonodavstvu, iako je Ustavni sud presudio da član 2 Ustava, koji se odnosi na princip pravne sigurnosti, također uključuje i jasnoću normi. Na tom osnovu je jedan pravni propis proglašen nevažećim zbog njegove kompleksnosti.

U **Mađarskoj** su aktivnosti pojednostavljenja poduzete nakon pada komunizma, što je uključivalo i formu i sadržaj postojećeg zakonodavstva. Vjerovalo se da je najvažnije smanjiti broj propisa koji više nisu praktično primjenjivi, te je provedeno nekoliko sistematskih programa deregulacije.

Provedeno je još nekoliko inicijativa deregulacije koje su se zasnivale na istim principima i politici. Program pojednostavljenja zakona iz 2004. godine je uključivao i zadatak mapiranja promjena u administrativnim troškovima koje su posljedica novog zakonodavstva u periodu od 4 mjeseca. Nakon što je zaprimila odgovore od ministarstava, jedinica za koordinaciju pri Ministarstvu pravosuđa je obustavila ovaj projekat i, umjesto toga, zatražila je od ministarstava da na osnovu svog iskustva dostave prijedloge za pojednostavljenje. Na osnovu ovih iskustava je pripremljen program za 2005. godinu¹¹³.

Pored toga, Ministarstvo finansija je, u sklopu sveobuhvatnog programa smanjenja birokratije, započelo pregled finansijskog zakonodavstva kako bi identificirali moguća područja za pojednostavljenje. Kodeksi postoje u nekoliko područja, kao što su krivično pravo i građansko pravo. Međutim, stav je da postoji tendencija usvajanja prevelikog broja specifičnih kodeksa.

¹¹⁰ Vidi Zakon o upravnom postupku, Poglavlje 93 (1): "Propis je valjan sve dok ga upravni organ ili Vrhovni sud ne stavi van snage ili do njegovog isteka, ili do ukidanja odredbe kojom se daje ovlaštenje".

¹¹¹ Pregled iz 2004. godine na engleskom jeziku: <http://www.oiguskantsler.ee/files/36.pdf>.

¹¹² Provedeno je nekoliko konkretnih projekata s ciljem procjene mogućnosti smanjenja administrativnih opterećenja zakonodavstva. Na primjer, 2001. godine je PRAXIS proveo istraživanje koje je obuhvatalo tri područja:

- mapiranje i analiza specifičnih i proceduralnih pitanja vezano za izdavanje dozvola za poslovne aktivnosti sa stanovišta vlade i poduzeća. Cilj je bio da se izrade konkretne smjernice za vladu kako bi bila u mogućnosti reorganizirati postojeći postupak izdavanja dozvola i učiniti poslovnu klimu u Estoniji pogodnijom za poduzetnike;
- pregled odredbi Zakona o upravnom postupku,
- ocjenu postojećih kontrolnih upitnika i njihove upotrebe, kako bi se osigurala odgovarajuća saradnja između zakonodavne i izvršne vlasti pri ažuriranju administrativne procedure. U ovom projektu su partneri PRAXIS-u bile vladine agencije i *Riigikogu*. Projektni tim je pripremio kontrolne upitnike koji će omogućiti brzu analizu nacrtu zakona koji uključuje administrativnu proceduru (posebno izdavanje dozvola). Kontrolne upitnike u konačnici mogu koristiti zakonodavac i komisije u *Riigikogu*. Cilj je osigurati standardnu pravnu regulativu vlade, smanjiti složenost administrativnih procedura i kreirati mehanizam za koordiniranu izradu javne politike.

¹¹³ Nedavne aktivnosti u sklopu regulatorne reforme u Mađarskoj, ibid.

U Latviji se, kada se mijenja više od 50% članova nacрта pravnog propisa, mora izraditi nova verzija tog pravnog propisa.

Pojednostavljenje procedura

Postoje brojni pristupi kada je riječ o aktivnostima pojednostavljenja u novim zemljama članicama. U nekim novim zemljama članicama, na važnost pojednostavljenja ukazuje poslovni sektor. Na primjer u **Slovačkoj**, administrativni troškovi su razmatrani u dokumentu iz 2004. godine koji je izrađen na inicijativu Državne agencija za razvoj malih i srednjih poduzeća¹¹⁴, kojim je izvršena ocjena statusa i razvoja MSP u **Slovačkoj**.

U većini novih zemalja članica postoji određeni broj inicijativa pojednostavljenja i postoje prijedlozi za smanjenje administrativnih opterećenja, ali njihov broj i raznolikost ukazuju da treba izvršiti njihovu konsolidaciju kako bi se osiguralo da su pravilno usmjereni i da će biti ostvarena maksimalna dobrobit od ovih politika.

Jedan način da se smanje administrativna opterećenja jeste i da se smanji broj slučajeva kada nekoliko različitih javnih tijela traži iste informacije. Na primjer, u **Estoniji** i **Latviji** se vrši ocjena novih zakona kako bi se osiguralo da se od građana ne traži određena informacija kada je ta informacija već dostupna vlastima.

U **Estoniji** je institucijama dato pravo da ovjeravaju kopije izvornih dokumenata koji su im predočeni i koje oni izdaju, tako da građani ne moraju ići notarima kako bi ovjerali dokumente.

U **Latviji** je državno tijelo obavezno utvrditi da li već posjeduje određenu informaciju prije nego je traži od osobe ili malog poduzeća. Predviđena je revizija birokratskih procedura kako bi se osigurao značajan nivo pojednostavljenja i transparentno odlučivanje. Planirano je da se izvrši pregled postojećeg zakonodavstva kako bi se utvrdilo da se primjenjuje princip 'traži jednom, koristi više puta'.

One-stop-shop

Drugi način podrazumijeva uspostavu mjesta na kojim se radi sa građanima kao što je „one-stop-shop“ usluga gdje građani i poduzeća mogu završiti više različitih administrativnih poslova.

Na **Kipru** je prva ovakva usluga za građane uspostavljena u decembru 2005, kako bi se osigurao bolji pristup određenim kategorijama vladinih informacija i nizu drugih usluga. Ove usluge se odnose na: identifikacione dokumente, registraciju vozila, zdravstvenu i socijalnu zaštitu.

Na **Malti**, Turistička uprava Malte djeluje kao „one-stop-shop“ za poduzeća koja se bave turizmom. Direkcija za mala poduzeća u sklopu Odjela za trgovinu Ministarstva konkurentnosti i komunikacija vodi liniju za pomoć malim poduzećima koja imaju problema sa birokratijom. Žalbe o prevelikoj birokratiji koje dobije od poduzeća, Direkcija prosljeđuje nadležnim tijelima.

Informaciona tehnologija (IT)

Općenito govoreći većina poduzetih inicijativa se oslanja na korištenje IT tehnologije za pojednostavljenje procedura i unapređenje koordinacije između vlasti i svih uključenih zainteresiranih strana, te općenito razvoj administracije prilagođene građanima.

¹¹⁴ Ovaj dokument je ukazao da su najznačajniji faktori koji utječu na poslovno okruženje u Slovačkoj u 2004. godini bili provedba novog poreskog sistema, učinkovitije administrativne procedure za pokretanje poduzeća, promjene sistema socijalne sigurnosti u sistem socijalnog osiguranja, unapređenje komunikacija sa poreskim uredima i usvajanje fleksibilnijih propisa o bankrotu.

Kada je riječ o korištenju sredstava informacione tehnologije i elektronske vlade (e-vlade) općenito, neke nove zemlje članice su naprednije u odnosu na druge. Međutim, razvoj IT sredstava može rezultirati smanjenjem administrativnih opterećenja pod uslovom da postoji širok pristup internetu, što nije slučaj u nekim novim zemljama članicama, kao što je na primjer Latvija.

Vlada na **Kipru** je 1998. godine pokrenula 'Strategiju razvoja informacionih sistema'. U posljednjih pet godina ostvaren je napredak ne samo u broju i već i nivou javnih usluga koje se pružaju putem interneta. Većina vladinih ministarstava, odjela ili službi imaju svoje vlastite internet stranice. Većina internet stranica su informativnog karaktera i omogućavaju skidanje obrazaca i drugih dokumenata. Neke internet stranice takođe podržavaju interakciju sa korisnicima.

U posljednjih nekoliko godina je ostvaren napredak ne samo u broju, već i nivou elektronskih usluga koje se nude javnosti. Sva ministarstva/odjeli/službe vlade održavaju svoje vlastite internet stranice¹¹⁵ koje su informativnog karaktera i omogućavaju skidanje obrazaca i drugih dokumenata ili takođe podržavaju i interakciju sa korisnicima.

Razvoj internet sistema koji su namijenjeni građanima, a koji je realiziran u sklopu Strategije razvoja informacionih sistema, je stalni proces. Trenutno vlada građanima nudi znatan broj usluga putem interneta, kao što je elektronsko podnošenje poreskih obrazaca, obnova registracije vozila plaćanjem kreditnom karticom, plaćanje socijalnih naknada za zaposlene ili samozaposlene koristeći metod plaćanja izravnog terećenja, itd.

U **Češkoj Republici** je portal javne uprave¹¹⁶ u funkciji od 2004. godine. Ovaj portal služi kao jedinstveno sučelje između javne uprave i građana, poduzeća i institucija. Portal uključuje direktorij cjelokupne javne uprave, češko i evropsko zakonodavstvo, bazu podataka detaljnih i predloženih rješenja za preko 300 specifičnih poslova sa vlastima, elektronski trgovački registar, mogućnost uvida u dijelove zemljišnih knjiga, pregled javnih nabavki, vijesti iz pojedinih odjela, itd.

Građanima su putem portala javne uprave dostupne određene online usluge, što između ostalog uključuje: podnošenje poreskih prijava, podnošenje prijava za socijalna prava i usluge vezane za javno zdravstvo. Za poduzeća te usluge uključuju: podnošenje zahtjeva vezano za socijalno i zdravstveno osiguranje zaposlenih, podnošenje poreskih prijava, podnošenje deklaracija za akcize, pojednostavljenje *online* ispunjavanja i podnošenja statističkih izvještaja ili elektronskih carinskih deklaracija.

Središnja javna uprava u Mađarskoj je u cjelosti obuhvaćena kompjuterskim sistemima sa stopom pristupa mreži od oko 70%. Većina ministarstava ima vlastite internet stranice. Takozvani „one-stop-shop“ IT sistemi su uspostavljeni 1998. godine za registraciju poduzeća s jednim vlasnikom i privrednih udruženja¹¹⁷. Modernizacija internet portala Ministarstva pravosuđa je uključivala i kreiranje foruma za dostavljanje preporuka i povratnih informacija u vezi sa problemima izrade zakona.

Na **Malti** se pristupilo izradi IT sistema s ciljem povećanja administrativne učinkovitosti i pojednostavljenja procedura. Na primjer, uspostavljena je zajednička baza podataka kako bi se osiguralo da kad god se izvrši promjena informacija sadržanih u nekoj javnoj bazi podataka, ista promjena bude unesena u svim javnim bazama podataka.

¹¹⁵ Kako bi se promoviralo učešće građana, javne internet stranice su izrađene u skladu sa Smjernicama o pristupačnosti interneta.

¹¹⁶ www.portal.gov.cz.

¹¹⁷ Pojednostavljenje administracije – Najbolji primjeri iz prakse u Mađarskoj, podnesak Vlade Mađarske, Odbor za javnu upravu 18-19. oktobar 2001, Pojednostavljenje administracije – Najbolji primjeri iz prakse zemalja OECD-a, stručni seminar.

U **Slovačkoj** se radi na projektu uspostave elektronske vlade, ali je on još uvijek u začetku. U skorijem periodu su poduzete određene inicijative, uključujući i pojednostavljenje procesa registracije poduzeća. Sa internet stranice Ministarstva pravosuđa se mogu skinuti standardni obrasci. Registracija se može završiti u roku od pet dana nakon što kompanija dostavi potrebnu dokumentaciju i ispunjeni obrazac.

U **Sloveniji** je portal elektronske vlade (e-vlade)¹¹⁸ pušten u rad 22. maja 2006. godine. Portal omogućava pristup informacijama i uslugama javne uprave, a informacije su organizovane prema temama. Portal omogućava jednostavan pristup informacijama, kao i korištenje usluga koje nudi država prilagođeno korisnicima. Modernizirani portal sadrži sveobuhvatniju listu državnih službenika kojima građani mogu dostaviti zahtjeve i omogućava građanima da komuniciraju sa tijelima javne uprave, što osigurava brzo dostavljanje odgovora i informacija prilagođenih korisnicima. Na primjer, zahvaljujući portalu e-vlade je moguće putem interneta obnoviti vozačku dozvolu.

Ministarstvo javne uprave vodi državni portal za poduzeća nazvan e-VEM¹¹⁹, koji je pušten u rad 1. jula 2006. godine. Portal omogućava budućim samostalnim trgovcima da se registruju u poslovnom registru Slovenije i prosljeđuje informacije Poreskoj upravi. Planirano je da se sistem e-VEM proširi kako bi se omogućila registracija i drugih vrsta poduzeća.

Razvoj javne uprave prilagođene građanima

U mnogim novim zemljama članicama su provedene različite inicijative s ciljem razvoja uprave prilagođene građanima, uključujući i izradu povelje o kvaliteti usluga ili inicijative usmjerene na određene administrativne pravne principe.

Na **Malti** je Ured premijera izradio model Povelje o kvaliteti usluga koje ministarstva mogu usvojiti na dobrovoljnoj osnovi i prilagoditi specifičnim oblastima svog djelovanja kako bi osigurali da su građani usluženi što je moguće brže.

Neki principi upravnog prava mogu pomoći da se umanje administrativna opterećenja. Zakon o upravnom postupku Estonije zahtijeva da javna uprava u Estoniji osigura učinkovite administrativne procedure uz što je moguće manje troškove i kraće vrijeme čekanja za korisnike.¹²⁰

Dijalog sa zainteresiranim stranama posvećenim smanjenju administrativnih opterećenja

U nekim zemljama je koordinacija između vlasti i svih zainteresiranih strana uključenih u aktivnosti u vezi sa smanjenjem administrativnog opterećenja unaprijeđena kroz uspostavu radne grupe koja je zadužena isključivo za ova pitanja.

U **Litvaniji** je od strane premijera uspostavljen Stalni odbor za unapređenje poslovnog okruženja¹²¹, u čiji rad su uključeni predstavnici privrednih organizacija, nezavisni eksperti, stručnjaci iz državnih organa, te naučnih i obrazovnih institucija. Odbor ima za cilj pojednostavljenje poslovnog okruženja, a metod rada ovog Odbora se zasniva na bliskoj saradnji između vlasti i privrednih organizacija.

Međutim, u drugim zemljama, kao na primjer u **Slovačkoj**, ne postoji koordinirana razmjena informacija između tijela javnih službi. Ne postoji središnje tijelo, kao „one-stop-shop“ koje bi

¹¹⁸ <http://uprava.gov.si/e-uprava/>.

¹¹⁹ <http://evem.gov.si>.

¹²⁰ Zakon u upravnom postupku, član 5 II.

¹²¹ Odluka br. 1265 o uspostavi Stalnog odbora za unapređenje poslovnog okruženja, *Službeni list* br. 93-3271, 2001, br. 127-4556, 2005.

pomagalo poduzećima, posebno MSP, i građanima sa administrativnim procedurama i procesom registracije koje zahtijevaju tijela javne uprave.

Pristup

Za dobru upravu zemlje je neophodno da su zakoni koji su obvezujući za građane i privrednike pristupačni njima samim, kao i njihovim savjetnicima. To znači ne samo da oni trebaju biti u mogućnosti da pronađu zakone, već kada ih nađu da ih mogu lako čitati bez potrebe da idu s jednog teksta na drugi u nizu dokumenata i da prate amandmane koji se odnose na više oblasti i zahtjeve koji se preklapaju. Razvoji informacione tehnologije su značajno doprinijeli da proces izrade zakonodavstva i druge zvanične informacije budu dostupni u elektronskom formatu i većina zemalja pruža određeni način pristupa zakonodavstvu putem interneta.

Objavljivanje u službenom listu i na internetu

U svim zemljama se zakonski i podzakonski akti moraju objaviti u službenom listu u štampanoj formi i u većini zemalja oni su takođe dostupni na internetu. Od posebnog je interesa činjenica da u **Estoniji** i **Malti** obje verzije (štampana i elektronska) imaju istu pravnu snagu. U **Estoniji**, ukoliko su elektronska verzija i štampana verzija istog zakonodavnog akta različite, važeća je štampana verzija i Državni ured mora biti obaviješten o razlikama.

U svim drugim zemljama, osim na **Kipru**, pristup zakonodavstvu putem interneta je besplatan. U većini novih zemalja članica, postoji određeno kašnjenje sa objavljivanjem zakonodavstva na internetu u odnosu na štampanu verziju. Međutim, u **Estoniji** se zakonodavni i drugi akti objavljuju istovremeno u elektronskoj verziji Riigi Teataja (Službeni list) kada se objavljuje i štampana verzija Riigi Teataja.

U **Litvaniji** svi zakonodavni akti moraju biti objavljeni na internet stranici parlamenta ili internet stranici institucije koja ih je usvojila u roku od tri dana od zvaničnog objavljivanja u Službenom listu.

Internet stranice službenih novina u novim zemljama članicama održavaju različita ministarstva. Ministarstvo pravosuđa (**Mađarska, Malta, Slovačka**) ili Državni ured (**Estonija, Latvija**) su odgovorni za objavljivanje Službenog lista, uključujući i objavljivanje na internetu.

U **Češkoj Republici** na portalu javne uprave¹²² postoji baza zakonodavnih akata koju je moguće besplatno pretraživati. Skenirano izdanje Službenog lista je moguće besplatno skinuti sa internet stranice Ministarstva unutrašnjih poslova¹²³. Na istoj internet stranici je moguće pretraživati bazu podataka u koju su pohranjeni međunarodni sporazumi.

Na **Kipru** je moguće pristupiti zakonodavstvu na nekoliko internet stranica, kao što je Leginet¹²⁴, koja sadrži ogromnu bazu pravnih materijala kao što su naslovi zakona i pravnih propisa, kao i cijele tekstove zakona. Na Kipru se u Službenom listu takođe objavljuje Indeks zakonodavnih akata (naslovi zakona i propisa). Na internet stranici Predstavničkog doma su postavljeni indeksi svog zakonodavstva po godinama. Pored toga, Ured komesara za pravna pitanja je izradio indeks međunarodnih sporazuma pod nazivom 'Indeks međunarodnih sporazuma 1960 – 2004'.

U **Latviji** je moguće pronaći sve direktive i uredbes EZ na internet stranici Ministarstva vanjskih poslova i Centra za terminologiju.

¹²² <http://portal.gov.cz/wps/portal/ s.155/699>.

¹²³ <http://www.mvcr.cz/sbirka/index.html>.

¹²⁴ www.leginetcy.com.

U **Litvaniji** se prilikom izmjene pravnog propisa objavljuje nezvanični pročišćeni tekst propisa u kome je prikazan originalni tekst sa izmjenama.

Na **Malti** je za objavu Službenog lista nadležan Odjel za informiranje pri Uredu premijera, uključujući i njegovu objavu na internetu. Svi supsidijarni propisi, uključujući podzakonske akte su dostupni na internet stranici Odjela za informiranje¹²⁵. Na **Kipru** i u **Litvaniji** baze pravnih propisa su dostupne na internet stranici parlamenta.

U **Poljskoj** će se svake godine, počevši od 31. marta, objavljivati indeks svih pravnih propisa objavljenih u službenom listu u datoj godini.

U nekim zemljama se osim teksta zakona objavljuju i indeksi naziva zakona i drugih pravnih propisa. U **Litvaniji**, javni organi objavljuju naslove pravnih propisa koji su na snazi u oblastima iz njihove nadležnosti sa odgovarajućim napomena uz relevantne verzije pravnih propisa koje su dostupne u bazama pravnih propisa parlamenta.

Pristup pročišćenim tekstovima

U **Estoniji** se od 2006. godine pročišćena verzija zakonodavnog akta objavljuje istovremeno kada i zakon o izmjenama.

Nakon usvajanja izmjena ili stavljanja van snage određenog pravnog propisa, izrađuje se pročišćeni tekst datog pravnog propisa u kome su naznačene sve izmjene u izvornom tekstu i koji se objavljuje u elektronskoj formi u Riigi Teataja (Službeni list). Na ovaj način se izrađuju pročišćeni tekstovi za svo zakonodavstvo¹²⁶.

U **Latviji** pravne propise koji su izmijenjeni objavljuje Ministarstvo pravosuđa u istoj formi, ali sa bilješkama¹²⁷. Svi pravni propisi se ubacuju u bazu podataka (NAIS) koja se dijelom finansira iz državnog budžeta i dijelom iz pretplata od prodaje ove usluge. Planirano je da se ova baza podataka učini dostupnom javnosti besplatno i da se poveže sa bazom koja sadrži izmijenjene pravne propise sa bilješkama i ostale relevantne materijale.

Na **Malti** kada se usvoje izmjene zakonodavnog akta, on se ponovno objavljuje sa sadržanim izmjenama. Internet stranica Ministarstva pravosuđa se redovno ažurira i sadrži sve amandmane usvojene u skorijem periodu.

U **Slovačkoj** postoji internet stranica Centralnog registra zakona¹²⁸ na kojoj je moguće pročitati zakone koji su izmijenjeni kao jedan tekst, odnosno u formi pročišćenog teksta.

U **Sloveniji** parlament vrši objavu pročišćenog teksta pravnog propisa kada je osnovni tekst zakona izmijenjen kroz niz zakona o izmjenama. Pročišćeni tekst se ne usvaja, ali je prihvatljiv kao zvanična verzija pravnog propisa i kao dokaz sadržaja datog propisa.

Objavljivanje sudskih odluka

Na **Kipru** i u **Estoniji** će javnosti uskoro biti dostupna baza podataka koja će sadržavati sudsku statistiku i sudske odluke.

¹²⁵ www.doi.gov.mt.

¹²⁶ 1) zakoni; 2) dekreti predsjednika Republike; 3) propisi i naredbe Vlade Republike; 4) pravni propisi ministara; 5) pravni propisi predsjednika banke Estonije; 6) pravni propisi Državne izborne komisije.

¹²⁷ Prikupljanje materijala vrši jedan službenik u Ministarstvu pravosuđa, ali posao ubacivanja bilješki vrši firma iz privatnog sektora. Tekstovi nisu pročišćeni u doslovnom smislu te riječi, već se u njih ubacuju bilješke sa linkovima koji omogućavaju čitaocu da jednostavno prati tekst koji je izmijenjen čak i više puta.

¹²⁸ www.zbierka.sk.

Na **Kipru** je u Ministarstvu pravde i javnog reda planirana izrada sistema koji se zasniva na internetu. Kada bude gotov, sistem će sudijama, pravnicima, vladinim dužnosnicima, vanjskim tijelima i javnosti omogućiti pristup svim presudama, zakonima, pravim propisima i drugim pravnim materijalima.

U **Estoniji** su sve odluke Vrhovnog suda dostupne u štampanoj verziji Službenog lista i na internet stranici Vrhovnog suda. Pored toga, javnosti su dostupni dijelovi baze podataka ('KOLA') koja je u upotrebi od 2001. godine. Statistički podaci o sudskim postupcima su također dostupni javnosti. Ovlašteni korisnici KOLA-e imaju pristup svim sudovima u **Estoniji**. Sudovi u bazu KOLA unose obavijesti o svim sudskim postupcima koji se vode pred tim sudovima.

4. USVAJANJE U PARLAMENTU

Kapaciteti procesa usvajanja u parlamentu mogu biti ocijenjeni na osnovu:

- *strukture za usvajanje zakonskih akata,*
- *procedura usvajanja zakonskih akata,*
- *pitanja da li parlament, kada je predlagač zakona, slijedi iste procedure rasprave o javnoj politici i izrade zakona koje primjenjuje izvršna vlast,*
- *sredstava koja su dostupna parlamentu koja omogućavaju članovima parlamenta da istraže pitanja koja proizilaze iz zakonodavstva,*
- *rezultata parlamenta i toga u kojoj mjeri zakonodavno tijelo može odlučivati o zakonodavnim aktima nezavisno od izvršne vlasti.*

Strukture za usvajanje zakonskih akata

Općenito parlamenti razmatraju samo zakonske akte. Međutim, Predstavnički dom na **Kipru** takođe detaljno razmatra i podzakonske akte.

Većina parlamenata u novim zemljama članicama su jednodomni parlamenti, što se može vidjeti i u tabeli prikazanoj u nastavku teksta. Pitanje da li treba postojati jedan ili dva doma zakonodavnog tijela je jedno od najčešćih pitanja kada je riječ o ustrojstvu parlamenta¹²⁹. Postupak rasprave se razlikuje od države do države, iako sve nove zemlje članice imaju sličnu proceduru koja podrazumijeva razmatranje u tri čitanja.

Dvodomni parlamenti su u **Poljskoj** i **Slovačkoj**. Određena vrsta dvodomnog parlamenta postoji i u **Sloveniji** i u određenoj mjeri u **Češkoj Republici**, gdje parlamenti imaju nepotpunu dvodomnu strukturu. To znači da gornji dom nema jednake nadležnosti kao donji dom i ima manje ovlasti. Svrha gornjeg doma u nepotpunom dvodomnom sistemu, koji je u svijetu mnogo češći od potpunog dvodomnog sistema, jeste da vrši nadzor rada donjeg doma.

Kao što se može vidjeti u tabeli prikazanoj u nastavku teksta, dužina mandata se takođe razlikuje. Izabrani predstavnici služe četverogodišnje (baltičke zemlje, Državna skupština Slovenije) ili petogodišnje mandate (**Malta, Kipar, Državno vijeće Slovenije**). Broj predstavnika se znatno razlikuje od države do države.

¹²⁹ Gallagher, Laver and Mair, McGraw Hill (2006), *Representative Government in Modern Europe*.

Pregled parlamenata u novim zemljama članicama

	Naziv skupštine	Broj članova parlamenta	Način izbora	Mandat
Kipar	Predstavnički dom	80 (56 grčka i 24 turska predstavnika) 1/9804 građana (14 005 ako se u obzir uzmu samo grčki članovi parlamenta)	Direktni izbor sa proporcionalnom zastupljenošću i preferencijalnim sistemom	5 godina
Češka Republika	Predstavnički dom	200	Sistem proporcionalnosti Većinski sistem (članovi izabrani u 81 izbornoj jedinici)	4 godine
	Senat	81 1/		6 godina
Estonija	Riigikogu	101 1/13112 građana	Sistem proporcionalnosti	4 godine
Mađarska	Országgyűlés	386 1/25858 građana	Sistem proporcionalnosti i izravno zastupanje	4 godine
Latvija	Saeima	100 1/22747 građana	Opći, jednaki i izravni izbori tajnim glasanjem na osnovu proporcionalne zastupljenosti	4 godine
Litvanija	Seimas	141 1/25432 građana	70 izabranih predstavnika sa stranačkih lista i 71 iz distrikta iz kojih dolazi po jedan predstavnik	4 godine
Malta	Predstavnički dom	65 1/6157 građana	Proporcionalna zastupljenost	5 godina
Poljska	Sejm (donji dom)	460	Složeni sistem proporcionalne zastupljenosti	4 godine
	Senat	100 1/68816 građana	Izabrani većinom glasova na nivou pokrajina	4 godine
Slovenija	Državna skupština	90	88 predstavnika se bira izravno na osnovu proporcionalnosti, 2 mjesta rezervirana za mađarsku i italijansku manjinu (posebna biračka prava) članovi se biraju neizravno, imenuje ih izborni kolegij	4 godine
	Državno vijeće	40 1/15464 građana		5 godina
Slovačka Republika	Državno vijeće	150	Proporcionalna zastupljenost	4 godine

Parlamentarna procedura

Parlamenti u novim zemljama članicama imaju različite procedure usvajanja, izmjena i rasprava o zakonskim prijedlozima. Bila bi potrebna veoma detaljna analiza toka određenog prijedloga zakona u svim parlamentima kako bi se utvrdilo da li je određena procedura učinkovitija u odnosu na druge. Zajednička karakteristika svim novim zemljama članicama jeste da se prijedlozi razmatraju u tri čitanja. Složena procedura omogućava dovoljno vremena da se razmotre sva pitanja i malo je vjerovatno da će prijedlog zakona biti usvojen u bilo kojem od ovih parlamenata bez da je detaljno pregledan. Neki parlamenti imaju i skraćeni postupak koji i koriste¹³⁰. U nastavku teksta je prikazan pregled koji ilustrira složenost procesa i naglašava potrebu da nove zemlja članice revidiraju svoje procedure. U jednom trenutku bi se trebali zapitati:

- Zašto su ovi sistemi tako različiti?
- Koja je svrha različitih procedura?
- Može li se o zakonima raspravljati i usvajati ih na učinkovitiji i efikasniji način?

Prvo čitanje

Prvo 'čitanje' u svim novim zemljama članicama predstavlja podnošenje nacrtu zakona parlamentu. Međutim, u **Sloveniji** se prvo čitanje može izbjeći i prijedlog se razmatra u prvom čitanju samo ako to zahtijeva najmanje 10 članova parlamenta (od ukupno 90).

Na **Malti** se upućivanje zakona u parlamentarnu proceduru zasniva na zahtjevu „da se dopusti upućivanje u proceduru takvog prijedloga zakona“. Prvo čitanje je dakle formalno odobravanje naslova prijedloga zakona.

U drugim zemljama je svrha prvog čitanja obično određivanje komisije koja je nadležna za dati prijedlog zakona (**Češka Republika, Estonija, Litvanija i Slovačka**).

Drugo čitanje

Razmatranje prijedloga u drugom čitanju na **Kipru**, u **Estoniji, Mađarskoj i Latviji** započinje prezentacijom izvještaja komisije koja je nadležna za ocjenu prijedloga zakona. Uloga komisije u ovoj fazi jeste ocjena općih principa prijedloga zakona. U **Češkoj Republici, Litvaniji i Slovačkoj**, drugo čitanje podrazumijeva detaljniju raspravu, poglavlje po poglavlje, na osnovu izvještaja nadležne komisije.

U **Republici Slovačkoj**, Državno vijeće može raspravljati o prijedlogu zakona u drugom čitanju nakon proteka najmanje 48 sati od dostavljanja izvještaja komisije nadležne da razmatra prijedlog zakona. Na **Malti**, kada je određen datum razmatranja prijedloga zakona u drugom čitanju, sekretar doma svakom članu doma dostavlja štampanu verziju prijedloga i daje ga objaviti u službenom glasniku Vlade Malte.

U **Sloveniji** u drugom čitanju nadležno radno tijelo Državne skupštine razmatra prijedlog zakona član po član, prije nego o prijedlogu zakona u cjelini raspravlja Državna skupština.

¹³⁰ U nekim zemljama, kao Češkoj Republici, Poljskoj i Slovačkoj, poslovnica parlamenta je utvrđen takozvani skraćeni zakonodavni postupak, prema kojem su rokovi predviđeni za proceduru usvajanja skraćeni, obično u formi smanjenja broja obaveznih čitanja. Na primjer, u Slovačkoj se prijedlog razmatra u sva tri čitanja na istoj plenarnoj sjednici.

Prečesta upotreba ovog postupka, kako je navedeno od strane Državnog vijeća Slovačke, možda odražava nedostatak odgovarajuće pripreme vlade ili neučinkovit rad parlamenta.

Potom se u drugom čitanju mogu razmatrati predloženi amandmani (**Češka Republika, Estonija i Mađarska**). U **Estoniji**, nakon završetka rasprave u prvom čitanju, članovi *Riigikogua* mogu nadležnoj komisiji dostaviti prijedloge amandmana. Ukoliko komisija prihvati predložene amandmane, oni se stavljaju na glasanje. Drugo čitanje može biti odloženo kako bi se dalo dovoljno vremena za poboljšanje nacrt zakona i dostavljanje prijedloga amandmana.

Između drugog i trećeg čitanja, u **Češkoj Republici i Poljskoj**, prijedlog zakona ili nacrt odluke može biti vraćen komisijama koje su ga razmatrale u slučaju da su u drugom čitanju podneseni novi amandmani i zahtjevi. U **Češkoj Republici** se detaljna parlamentarna rasprava o specifičnim odredbama nacrt i predloženim amandmanima održava kada Predstavnički dom odluči da ne vrati nacrt komisiji na dalje razmatranje. U **Poljskoj**, komisije mogu *Sejmu* dostaviti dodatni izvještaj u kome mogu predložiti usvajanje ili odbijanje prijedloga zakona u cjelini.

Treće čitanje

U **Latviji, Malti, Kipru, Poljskoj, Slovačkoj i Sloveniji**, amandmani mogu biti razmatrani u trećem čitanju. Na **Malti** se u trećem čitanju amandmani na zakone mogu predlagati samo usmeno. U **Slovačkoj** je treće čitanje ograničeno samo na one odredbe za koje su izmjene ili prijedlozi amandmana odobreni u drugom čitanju. Član parlamenta može u trećem čitanju predložiti amandman samo na zakonodavno-tehničke nepravilnosti i gramatičke greške. U svim novim zemljama članicama se u trećem čitanju prijedlog razmatra posljednji put; po okončanju rasprave, nacrt zakona se stavlja na glasanje.

U **Sloveniji** se amandmani mogu predlagati na one članove za koje su amandmani usvojeni u drugom čitanju. Vlada može predložiti amandmane pod uslovom da nije predlagač prijedloga zakona o kome se raspravlja. Vlada ili član parlamenta koji je predlagač zakona može predložiti amandmane na te amandmane, ali ne na izvorni tekst prijedloga.

Glasanje u drugom domu u bikameralnim parlamentima

Kada je riječ o bikameralnim parlamentima, kao npr. u **Češkoj Republici i Poljskoj**, kada jedan dom usvoji prijedlog zakona, on se prosljeđuje drugom domu koji taj prijedlog zakona može usvojiti, odbiti ili izmijeniti. U druga dva slučaja, prijedlog zakona se vraća u dom koji ga je prvi razmatrao i postoji procedura kako bi se osiguralo da se u konačnici postigne konsenzus između dva doma.

U **Češkoj Republici**, članovi Senata mogu prisustvovati zasjedanju Predstavničkog doma i obrazložiti odluku Senata kada je prijedlog zakona vraćen sa prijedlogom amandmana ili kada prijedlog zakona nije usvojen.

U **Poljskoj**, Senat može, u roku od 30 dana od dana dostavljanja prijedloga zakona, usvojiti prijedlog zakona bez amandmana, usvojiti amandmane na prijedlog ili odlučiti da ne usvoji prijedlog¹³¹. Ukoliko u roku od 30 dana od dana dostavljanja prijedloga zakona, Senat ne donese odgovarajuću odluku, prijedlog zakona se smatra usvojenim u obliku u kome ga je dostavio *Sejm*. Slična procedura postoji i u **Češkoj Republici**.

Predlaganje prijedloga zakona i amandmana od strane članova parlamenta

Kada su članovi parlamenta predlagači zakona ili amandmana, neophodno je da pri tome posvete istu pažnju tehničkim detaljima, kao što je slučaj sa prijedlozima zakona ili amandmanima koje pripremaju članovi vlade uz pomoć svojih službenika. U suprotnom se može

¹³¹ Član 121 Ustava.

desiti da budu predloženi neadekvatni zakoni i da kvaliteta zakona bude umanjen zbog loše sročениh amandmana.

Kako bi se ocijenilo u kojoj su mjeri principi bolje regulative prihvaćeni u nekoj zemlji, važno je razmotriti da li prijedlozi članova parlamenta podliježu istim procedurama analize javne politike i izrade zakonskih akata koje primjenjuje izvršna vlast.

U nekim novim zemljama članicama se nastoji očuvati integritet uradaka parlamenta tako što se osigurava da prijedlozi zakona i amandmana koje predlažu članovi parlamenta podliježu detaljnoj analitičkoj procjeni izvan političkih rasprava u parlamentu.

U nekim zemljama (**Estonija, Mađarska, Litvanija i Slovačka**) prijedlozi zakona koje predlažu članovi parlamenta se dostavljaju vladi na razmatranje. U nekim zemljama se uz prijedloge zakona dostavlja obrazloženje (**Kipar, Estonija, Latvija, Slovačka i Slovenija**) na isti način kao i uz vladine prijedloge zakona.

U **Litvaniji** nacrt zakona mora biti dostavljen Odjelu za evropsko pravo i Ministarstvu pravosuđa za ocjenu njegove usklađenosti sa zakonodavstvom Evropske unije. Vlada, ukoliko je konsultirana, ima pravo dati zaključak i predložiti amandmane. Amandmani na nacrt zakona ne mogu biti predloženi bez saglasnosti radne grupe parlamenta.

U **Slovačkoj** predsjedavajući Državnog vijeća prijedlog parlamenta upućuje vladi na mišljenje. Prijedlog se razmatra sa Zakonodavnim vijećem i vladi ga predstavlja ministar u čijoj je nadležnosti dati prijedlog. Ukoliko vlada ne zauzme stav u vezi sa prijedlogom u roku od 30 dana, prijedlog će razmatrati Državno vijeće i, u svakom slučaju, stav vlade ima samo karakter preporuke.

U **Sloveniji** se uz prijedlog zakona koji se upućuje parlamentu mora dostaviti dokumentacija u kojoj je navedeno da li je izvršena procjena utjecaja i da li su provedene konsultacije, a sekretarijat parlamenta može odbiti prijedlog zakona uz koji nije dostavljena barem procjena vjerovatnih utjecaja. Sekretarijat ne vrši pregled kvaliteta procjena utjecaja, tako da je neizbježno da se kvaliteta procjena razlikuje od slučaja do slučaja.

Poslovník

Usklađena i učinkovita pravila organizacije plenarnih rasprava su najvažniji faktor u osiguranju kvaliteta parlamentarnih rasprava i samim time, kvaliteta parlamentarnih uradaka i usvojenih zakona. Posebno se nastoji, kroz sistem komisija, staviti veći naglasak na rad stalnih parlamentarnih komisija kako bi plenarna zasjedanja ostala rezervirana za rasprave o najvažnijim pitanjima.

Stalna pravila ili poslovnik obično predstavljaju glavni izvor propisa kojima se uređuje red, vrijeme i organizacija plenarnih rasprava, kao i potrebni kvorum. Međutim, ustav također može sadržavati ključne odredbe u vezi s ovim pitanjem, kao što je to slučaj na **Kipru**.

U svim novim zemljama članicama, poslovnikom su utvrđena tijela, kao što je predsjedavajući i komisije, čime se osigurava logistička organizacija parlamentarnih rasprava.

U **Češkoj Republici**, koordinacija rada Predstavničkog doma je dužnost predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg. Predsjedavajućeg Predstavničkog doma mijenjaju zamjenici predsjedavajućeg po nalogu predsjedavajućeg ili po utvrđenom redoslijedu.

Odnosi zakonodavnog tijela i izvršne vlasti

Odnosi između članova izvršne vlasti i parlamenta su uređeni ili ustavom, poslovnikom parlamenta ili međuinstitucionalnim sporazumima.

U novim zemljama članicama su uočljiva dva različita oblika ovih odnosa. Prvi je kada su izvršne vlasti dominantne nad zakonodavnim tijelom (**Kipar, Estonija, Latvija, Litvanija i Malta**). Drugi je kada zakonodavno tijelo ima aktivniju ulogu. U **Češkoj Republici, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj**, parlamenti imaju nezavisniji pristup u odnosima sa izvršnim vlastima. To može imati negativne posljedice kada je riječ o kvaliteti zakonodavstva, pošto vlada ne može provoditi značajnu kontrolu nad amandmanima koji se usvajaju u parlamentarnoj proceduri. **Slovenija** je negdje između ova dva pristupa, s obzirom da je njen parlament nezavistan, ali poštuje potrebe izvršne vlasti.

Pozitivni trendovi

U nekoliko novih zemalja članica su potpisani međuinstitucionalni sporazumi između vlade i parlamenta kako bi se unaprijedila učinkovitost procesa usvajanja zakona. U **Poljskoj**, Zakon o saradnji između Vijeća ministara i *Sejma* i Senata po pitanjima koja se odnose na članstvo u EU iz 2004. godine sadrži odredbe o pravovremenom usvajanju nacrtu kojima se transponira zakonodavstvo EU. Međutim, koordinacija između ova dva ustavna tijela se odnosi samo na pitanja u vezi sa EU i ne obuhvata druga područja.

U **Sloveniji** je saradnja između Vlade i Državne skupštine po pitanjima koja se odnose na EU uređena Zakonom o saradnji između Državne skupštine i Vlade u oblasti poslova EU¹³², koji propisuje da ova dva tijela sarađuju na pripremi stavova i komentara u slučajevima kada bi, u sličnoj situaciji u državi, takav dokument bio izrađen u Državnoj skupštini. U drugim slučajevima, vlada informira Državnu skupštinu o dešavanjima.

Resursi dostupni parlamentu

Parlamenti imaju relativno dobre istraživačke kapacitete i istraživače. U većini zemalja (**Kipar, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Slovačka**), svaki član parlamenta ima parlamentarnog pomoćnika sa fakultetskom diplomom.

U **Sloveniji** Državna skupština svakom klubu poslanika osigurava sekretara, dva specijalizirana člana osoblja i namještenika; dodatni namještenik je dodijeljen svakom klubu koji ima osam članova; klubu koji ima više od osam članova je osiguran jedan dodatni specijalizirani član osoblja.

Članovi parlamenta takođe imaju pristup bibliotekama i sveobuhvatim bazama podataka, uključujući i pristup sveukupnom ažuriranom zakonodavstvu, kao što je na primjer slučaj na **Malti** i u **Litvaniji**. U Litvaniji je od 1997. godine ova baza podataka proširena i sada obuhvata podsistem koji sadrži litvanski prevod kompletne pravne stečevine EU.

U **Slovačkoj** parlamentarna biblioteka članovima Državnog vijeća nudi knjige, periodične publikacije, referentnu literaturu i druge dokumente, te nudi usluge istraživanja, tematskog stručnog istraživanja i kreira automatsku bazu knjiga, periodičnih publikacija i članaka iz odabranih periodičnih izdanja.¹³³

U **Češkoj Republici, Latviji, Litvaniji, Malti, Mađarskoj i Slovačkoj**, članovi parlamenta takođe mogu koristiti podršku parlamentarnog osoblja koje radi u komisijama ili određenim organizacionim jedinicama za podršku. Pored toga, osim informacija koje im osigurava parlamentarno osoblje, članovi parlamenta, kao što je slučaj na **Kipru**, mogu s ciljem razmjene iskustava posjetiti parlamente drugih zemalja.

¹³² Službeni list br. 34/2004.

¹³³ Na primjer, Slovačka parlamentarna digitalna biblioteka posjeduje dokumente u elektronskom formatu svih parlamenata koji su postojali na teritoriji Slovačke i Češke Republike od 1848. godine.

Bez obzira na njihovu veličinu, organizacione jedinice koje pružaju podršku članovima parlamenta su od ključne važnosti jer je, zahvaljujući njihovim analizama i aktivnostima, parlament u mogućnosti kontrolirati kvalitetu zakonodavnih prijedloga. Pored toga, u nekim novim zemljama članicama, oni takođe pružaju pomoć članovima parlamenta u izradi prijedloga ili amandmana, kao i pri ocjeni zakonodavnih prijedloga koje predlaže vlada.

U **Estoniji** se Parlament pridržava istih tehničkih pravila za izradu pravnih propisa kao i Vlada, što uključuje i obavezu da se konsultira lista utjecaja za koje se prilikom izrade zakonodavstva treba izvršiti procjena, a članovima parlamenta prilikom vršenja ovih procjena mogu pomoći parlamentarni službenici.

U **Litvaniji**, Odjel za analizu pri Uredu premijera priprema komparativne analize i tumačenje propisa drugih država, analizu regulatorne prakse u različitim područjima i sve ostale informacije koje traže članovi parlamenta. Ovaj Odjel često učestvuje u izradi obrazloženja koje priprema pravni odjel u parlamentu prilikom analize i tumačenja litvanskih pravnih propisa.

U **Poljskoj** Stručna služba *Sejma*, osim biblioteke, uključuje i Ured za istraživanje koji je odgovoran za pružanje pravnih, socijalnih i ekonomskih analiza za potrebe zakonodavnog procesa i Ured za zakonodavstvo, koji učestvuje u radu komisija i pomaže članovima *Sejma* kroz izradu prijedloga zakona i amandmana.

Svim parlamentima u novim zemljama članicama je čini se dostupno ograničenije stručno znanje u odnosu na vlade. U **Mađarskoj**, Služba parlamenta ima 660 zaposlenih; broj pomoćnog osoblja se mijenja, ali je obično relativno ograničen. Na Kipru je samo 15 službenika u parlamentarnoj administraciji, od čega samo nekoliko njih ima potrebno znanje za vršenje istraživanja. Isti broj osoblja zapošljava Parlamentarni institut **Češke Republike**.

U **Češkoj Republici** postoje brojni problemi sa zakonodavstvom vezano za nedovoljnu kvalitetu predloženih amandmana na zakone i nedostatak discipline u upravljanju zakonodavstvom. Mnogim predloženim amandmanima nisu u cjelosti uzeti u obzir područje primjene i namjera zakonodavstva ili se odnose na materiju koja se uopće ne uređuje prijedlogom zakona koji se razmatra. Ukoliko budu usvojeni, ovakvi amandmani značajno narušavaju smisao prijedloga zakona na koji su amandmani predloženi i posljedica toga je da je takav zakon teško primjeniti.

U **Sloveniji** je ocjena zakona koju vrše zakonodavne i pravne službe čisto formalne prirode i ne bavi se pitanjem suštine prijedloga. Pored toga, čini se da se time duplicira ocjena koju vrši Generalni sekretariat Vlade.

Prijedlozi

U svim novim zemljama članicama, članovi parlamenta mogu predlagati zakonodavstvo. Na **Kipru**, prema odredbama Ustava, član Predstavničkog doma može predložiti zakon pod uslovom da on ne opterećuje državni budžet.

U brojnim novim zemljama članicama, prijedlozi zakona mogu biti predloženi na osnovu peticije određenog broja građana. U **Litvaniji**, na primjer, 50.000 građana može dostaviti nacrt zakona parlamentu. U **Poljskoj** 100.000, i u **Sloveniji** pet hiljada ili više glasača može uputiti zakonodavni prijedlog.

U praksi i općenito, u novim zemljama članicama u kojima je vršeno istraživanje, većina zakona koji su razmatrani i usvojeni je predložena od strane vlade, i samo mali broj prijedloga zakona koje su predložili članovi parlamenta ili bilo koje drugo lice ili tijelo bude usvojen.

Broj prijedloga zakona koje su predložile opozicione stranke čini veoma mali procenat ukupnog broja prijedloga zakona dostavljenih parlamentu.

GOV/SIGMA(2007)6

Država	% prijedloga zakona koje je predložio parlament	Broj usvojenih vladinih prijedloga zakona		Broj prijedloga zakona koje je predložio parlament		Broj razmatranih prijedloga zakona		Broj usvojenih prijedloga zakona		Broj prijedloga zakona koje su predložile opozicione stranke/članovi parlamenta		Ukupan broj osoblja koje radi u parlamentu
		2005	trenutni ili prošli saziv parlamenta ¹³⁴	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	
Kipar	12%		318 ¹³⁵		61		514		455		63	100
Češka Republika ¹³⁶	40%		450		220		740		489		92	570, uključujući 15 u Parlamentarnom institutu
Riigikogu (Estonija)	20.5% ¹³⁷					245 146 u 2006.		196 ¹³⁸ 84 ¹³⁹ u 2006.		9		266
Mađarska	10%		470		17 od strane parl. komisija (= "PK") 86 od strane članova parl. (= "ČP")		968		573		255 ¹⁴⁰	631 + 221 službenika koji pomažu u pet oblasti rada parlamenta
Latvija	1/3		296 ¹⁴¹		81 od strane ČP 41 od strane PK				216			

¹³⁴ Slovačka Republika: 2004 -2006; Poljska: 2001-2005; Mađarska : 2002 -2006; Češka Republika: 2000 -2006.

¹³⁵ 9/2004 – 7/2006.

¹³⁶ 4. izborni period (2002-2006).

¹³⁷ 2000-2004.

¹³⁸ 196 propisa usvojenih u 2005. uključujući 161 zakon i 35 odluka.

¹³⁹ 84 propisa usvojena u 2006. uključujući 69 zakona i 15 odluka.

¹⁴⁰ 170 od strane ČP iz stranaka u vladi, 229 od strane ČP iz opozicionih stranaka, 17 od strane ČP iz vladajućih i opozicionih stranaka, 2 od strane nezavisnih ČP, 5 od strane nezavisnih ČP sa ČP iz opozicionih stranaka, i 2 od strane nezavisnih ČP sa ČP iz vladajućih i opozicionih stranaka.

Od usvojenih zakona: 68 su predložili ČP vladajućih stranaka, 7 ČP opozicionih stranaka, 10 ČP vladajućih i opozicionih stranaka, i 1 nezavisni ČP sa ČP opozicionih stranaka.

¹⁴¹ Saeima godišnji izvještaj za 2005. godinu <http://www.saeima.lv/Saeimasgadaparskats2005.pdf>.

Država	% prijedloga zakona koje je predložio parlament	Broj usvojenih vladinih prijedloga zakona		Broj prijedloga zakona koje je predložio parlament		Broj razmatranih prijedloga zakona		Broj usvojenih prijedloga zakona		Broj prijedloga zakona koje su predložile opozicione stranke/članovi parlamenta		Ukupan broj osoblja koje radi u parlamentu
		2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta ¹⁴²	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	
Seimas (Litvanija)						869 ¹⁴³ uključujući 660 zakona 178 odluka 31 drugi pravni akt		397 ¹⁴⁴ uključujući 245 zakona 137 odluka 15 drugih pravnih akata				504
Malta						17 (u 2006)	76 ¹⁴⁵	15 (u 2006)	69 ¹⁴⁶		3 ¹⁴⁷	
Poljska	31.5%		735		33 od strane komisija <i>Sejma</i> 177 od strane grupa ČP	92 (u 2006: 206)	1264	178	894		51	1182

¹⁴² Slovačka: 2004 -2006; Poljska: 2001-2005; Mađarska: 2002-2006; Češka Republika: 2002-2006.

¹⁴³ Podaci za drugo zasjedanje trenutnog saziva (2005/03/10 – 2005/07/07) i treće zasjedanje (2005/09/10 – 2005/12/23). Datumi prvog zasjedanja: 2004/11/15 – 2005/01/20).

¹⁴⁴ Podaci za drugo zasjedanje (2005/03/10 – 2005/07/07) i treće zasjedanje (2005/09/10 – 2005/12/23). Datumi prvog zasjedanja: 2004/11/15 – 2005/01/20).

¹⁴⁵ Od maja 2003. do danas.

¹⁴⁶ Od maja 2003. do danas.

¹⁴⁷ Od maja 2003. do danas.

GOV/SIGMA(2007)6

Država	% prijedloga zakona koje je predložio parlament	Broj usvojenih vladinih prijedloga zakona		Broj prijedloga zakona koje je predložio parlament		Broj razmatranih prijedloga zakona		Broj usvojenih prijedloga zakona		Broj prijedloga zakona koje su predložile opozicione stranke/članovi parlamenta		Ukupan broj osoblja koje radi u parlamentu
		2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta ¹⁴⁸	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	2005	trenutni saziv ili prošli saziv parlamenta	
Državno vijeće Slovačke Republike	14%	116	458 (83 %)	27	92 (17 %)	262		143	550			509 radnih mjesta (Služba Državnog vijeća), od čega je - 170 državnih službenika - 339 ostalih
Slovenija	6%		565 ¹⁴⁹		97		602		679 ¹⁵⁰		26	364

¹⁴⁸ Slovačka: 2000 -2006; Poljska: 2001-2005; Mađarska: 2002-2006; Češka: 2002-2006.

¹⁴⁹ 200 – 2004.

¹⁵⁰ Broj usvojenih zakona je veći od broja predloženih zakona jer je Državna skupština usvojila zakone koji su predloženi u prethodnom mandatu.

Posljednjih godina, veliki dio rada parlamenata u novim zemljama članicama je posvećen provedbi zakonodavstva Evropske unije i u tom smislu su parlamenti ostvarili značajne rezultate.

Međutim, postavlja se pitanje kvaliteta rada koji je poduzet u tako kratkom vremenskom periodu i pod tako velikim pritiskom. U mnogim zemljama članicama su domaća pitanja bila gotovo u cjelosti ostavljena po strani i sada je potreban određeni period da se razmotri i ocjeni urađeno. U mnogim novim zemljama članicama su dužnosnici i predstavnici poslovnog i nevladinog sektora naglasili potrebu da parlamenti uspore brzinu rada i koncentriraju se više na kvalitetu, a ne količinu.

Izveštaji i javni upiti

Parlamentarne komisije imaju pravo na svoje sastanke pozvati ministre iz vlade i tražiti od njih objašnjenja, izvještaje i potrebnu dokumentaciju, a ministri imaju obavezu prisustvovati sastancima komisija, dostaviti tražena objašnjenja i izvještaje, te prezentirati dokumentaciju.

Prijedlozi zakona se obično razmatraju u komisijama u prvim fazama procesa usvajanja, u većini država, osim **Malte** gdje se rasprave o odredbama prijedloga zakona na plenarnim zasjedanjima održavaju na osnovu komentara koje daje relevantna komisija. Iako se nadležnosti parlamentarnih komisija razlikuju u pojedinim zemljama članicama, komisije obično imaju pravo u cjelosti razmatrati podneseni prijedlog zakona.

U **Litvaniji** su opseg rada i značaj parlamentarnih komisija značajno prošireni nakon izmjena Statuta Parlamenta iz 1999. godine¹⁵¹.

U svim novim zemljama članicama, komisije mogu tražiti od članova vlade ili administracije da dostave dodatne informacije. Pored toga, rasprave u komisijskoj fazi obično uključuju i konsultacije sa velikim brojem zainteresiranih strana, uključujući predstavnike civilnog društva i eksperte.

U većini novih zemalja članica, parlament i parlamentarne komisije imaju pravo premijeru ili pojedinim ministrima dostaviti pitanja i zahtjeve za dodatnu dokumentaciju iz njihove nadležnosti (**Kipar, Češka Republika, Latvija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija**).

Specifičnost procesa usvajanja pravnih propisa na **Kipru** i u **Latviji** se ogleda u činjenici da pred parlamentarne komisije mogu biti pozvani ne samo ministri, već i ostali dužnosnici, koji imaju obavezu dati obrazloženje odluka koje se odnose na javnu politiku.

Na **Kipru**, u **Češkoj Republici (Senat)**, **Latviji**, **Litvaniji** i **Poljskoj**, komisije ili čak parlament mogu pozvati ne samo predstavnike vlade već i sve zainteresirane strane da iznesu svoje mišljenje. Međutim, procedure organizacije javnih rasprava često nisu tačno utvrđene niti se koriste na sistematičan način.

U **Litvaniji**, prema Statutu Parlamenta iz 1999. godine¹⁵², predmetna komisija šalje prijedlog zakona svim zainteresiranim stranama i, ako je potrebno, javnim organizacijama, jedinicama lokalne samouprave, političkim strankama i organizacijama. Utvrđeni period za konsultacije je duži od perioda utvrđenog za konsultacije unutar vlade. Međutim, čini se da ne postoje utvrđena pravila kojima se reguliše ovo pitanje.

U **Latviji**, nevladine organizacije mogu prisustvovati plenarnim zasjedanjima parlamenta i sjednicama parlamentarnih komisija. Međutim, nevladine organizacije, koje su samo sporadično zainteresirane za određeni zakonodavni akt, nailaze na poteškoće u smislu pristupa, kao što je

¹⁵¹ Stupile na snagu 1. februara 1999.

¹⁵² 1. februar 1999.

nemogućnost da osiguraju propusnicu da uđu u zgradu parlamenta. Pored toga, parlament je samo u rijetkim slučajevima održao rasprave kako bi saslušao stavove nevladinog sektora.

U **Poljskoj** je moguće održati javnu raspravu o prijedlogu zakona pod uslovom da komisija usvoji odluku kojom upućuje prijedlog zakona komisiji na razmatranje.

Ograničeni kapaciteti za provedbu nezavisnih istraga

U većini novih zemalja članica, kapaciteti parlamenata za provedbu nezavisnih istraga su još uvijek ograničeni. Parlament u Mađarskoj ne provodi javne istrage. U nekim novim zemljama članicama, kao npr. u **Češkoj Republici** (Predstavnički dom), **Estoniji**, **Latviji**, **Litvaniji** i **Sloveniji**, parlament može imenovati istražne komisije.

U **Litvaniji**, *Seimas* može, za potrebe rješavanja kratkoročnih ili ograničenih zadataka, formirati stalne komisije da ispituju posebne probleme ili može formirati *ad hoc* komisije za istrage, nadzor, reviziju, pripremne aktivnosti, jezičku politiku i druge *ad hoc* komisije da ispituju i pripreme ili izvrše određene zadatke *Seimasa*. U praksi postoji određeno dupliciranje aktivnosti između parlamentarnih komisija i odbora.

U **Sloveniji**, Državna skupština može narediti vršenje istraga o pitanjima od javnog značaja kada to zahtijeva jedna trećina članova Državne skupštine ili kada to zahtijeva Državno vijeće. U tu svrhu, skupština imenuje komisiju koja u svrhu istrage i ispitivanja ima ovlaštenja slična ovlaštenjima sudija. Državna skupština je provela nekoliko parlamentarnih *ad hoc* istraga, uključujući i nedavnu istragu o spajanjima kompanija.

Općenito govoreći, parlamentima podneske i izvještaje dostavljaju različita tijela koja vrše istrage u okviru svojih vlastitih nadležnosti. Na primjer, u **Mađarskoj**, Državni ured za reviziju¹⁵³ i Mađarska komisija za atomsku energiju podnose godišnje izvještaje parlamentu.

¹⁵³ <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/AMain?Openframeset>.

6. PROVEDBA I POŠTIVANJE

Ovo poglavlje se bavi pitanjem provedbe i poštivanja pravnih propisa koji se odnose na intelektualnu svojinu i zaštitu okoliša.

Provedba i poštivanje propisa je od ključne važnosti za učinkovito regulatorno upravljanje. Bilo bi potrebno jedno opsežno istraživanje kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri se svo zakonodavstvo u novim zemljama članicama provodi ili poštuje. Odabrana su dva područja (propisi o zaštiti okoliša i intelektualnoj svojini) kao indikatori općih trendova. Ova dva područja su izabrana imavši na umu njihov značaj za nove zemlje članice i njihove ekonomije, te s obzirom na to da njihova provedba obuhvata niz administrativnih, civilnih i krivičnih mehanizama za provedbu.

U svim novim zemljama članicama postoji opće razumijevanje da učinkovita provedba zavisi od uspostave adekvatnih struktura i odgovarajućih poticaja da se osigura poštivanje propisa.

Procjenom u kontekstu propisa o zaštiti okoliša i intelektualnoj svojini se pokušalo utvrditi:

- Koji su opći pristupi ili filozofija provedbe i poštivanja?
- Da li su postojeće politike za osiguranje provedbe i poštivanja zakonodavstva u ovim oblastima adekvatno financirane?
- Da li su uočeni trendovi u smislu ostvarenja većeg nivoa provedbe ili poštivanja?
- Postoje li procedure koje omogućavaju građanima da podnesu žalbu na administrativne ili sudske odluke?

Opći pristup, ili filozofija provedbe i poštivanja

U svim novim zemljama članicama, zvanična politika je politika nulte tolerancije. Niti u jednoj od zemalja nije pomenuta filozofija proporcionalnog modela regulacije koji se zasniva na rizicima. S obzirom na ograničene resurse u svim novim zemljama članicama, kvaliteta provedbe i tehnike koje se primjenjuju kako se bi osiguralo poštivanje propisa znatno se razlikuju među deset novih zemalja članica i ne postoje nikakvi utvrđeni modeli.

U određenom broju zemalja su uvedene administrativne kazne.

Administrativne kazne

Administrativna kazna je propisana u slučajevima kada službenik za provedbu zakona, tokom inspekcije uoči kršenje zakona. Službenik može tražiti da se u određenom vremenskom periodu otkloni uzrok kršenja zakona ili na licu mjesta naložiti plaćanje novčane kazne. U nekim slučajevima, otklanjanje uzroka kršenja zahtijeva angažovanje treće strane, pri čemu troškove radova treće strane snosi lice koje je počinilo prekršaj.

U **Estoniji** je primjetan trend da se umjesto kazni radije pribjegava primjeni administrativnih lijekova, posebice nakon što su Zakonom o sankcijama i plaćanju kazni uvedene nove poboljšane procedure.

Prema tom Zakonu, administrativna kazna se može primijeniti ukoliko zahtjev administrativnog tijela nije ispoštovan u roku naznačenom u upozorenju. Dužnosnici u **Estoniji** smatraju administrativnu kaznu učinkovitijom u odnosu na kaznene sankcije u smislu ostvarenja poštivanja okolišnih zakona. Prema informacijama koje smo dobili od dužnosnika iz ovih novih zemalja članica, sličan pristup je usvojen i u **Češkoj Republici** i **Sloveniji**. Administrativne kazne se takođe primjenjuju i na **Kipru**.

Dužnosnici u ovim novim zemljama članicama su saglasni da je ovakav pristup zahtjevniji u smislu potrebnog vremena i uloženi napora, te da postoji veći rizik da će biti podložan korupciji. Međutim, dužnosnici koje smo intervjuirali su čvrsto stajali iza stanovišta da je znatno učinkovitije tražiti od lica koja su prekršila zakon da poduzmu radnje potrebne da se riješe nastali problemi od krivičnog gonjenja čiji je ishod neizvjestan.

Dokumentiranje provedbe i poštivanja propisa se razlikuje u pojedinim zemljama članicama. U nekim zemljama su informacije u ovoj oblasti transparentnije nego u drugim.

Na **Malti** se izvještajima koje objavljuje Uprava za okoliš i planiranje utvrđuju prioritete za naredne godine. Na primjer, Sektor za žalbe o provedbi i poštivanju propisa¹⁵⁴ je prioritet stavio na uklanjanje velikog broja znakova i panoa koji su postavljeni bez dozvole i izgledaju neugledno. Prioritet je takođe stavljen na čišćenje i uklanjanje otpada, te su stotine tona otpada i starog željeza prebačene u postrojenja za reciklažu.

U **Poljskoj**, na primjer, glavni inspektor za zaštitu okoliša objavljuje godišnji izvještaj pod nazivom „Opći pravci u aktivnostima Inspekcije za zaštitu okoliša“. Izvještajem se utvrđuju prioritete za aktivnosti provedbe, npr. inspekcije za određene vrste poduzeća ili prioritete inspekcije različitih vrsta zakonodavnih akata. Na osnovu ovog izvještaja, Inspektorati za zaštitu okoliša u svim pokrajinama pripremaju detaljan godišnji plan provedbe. Slične informacije su dostupne (ali se ne objavljuju) i u Sloveniji i Inspektorat za okoliš i prostorno planiranje ima godišnji plan kojim su utvrđena prioriteta područja za ciljani nadzor i provedbu određenog zakonodavstva.

Da li postoje politike provedbe i osiguranja poštivanja okolišnog zakonodavstva i da li su za prava intelektualne svojine osigurana adekvatna sredstva i resursi?

Sve nove zemlje članice su ukazale na teškoće u iznalaženju dovoljnih resursa kako bi rješavali sve slučajeve kršenja propisa. Na posebno teško stanje je ukazano na **Kipru** i u **Sloveniji**. Na Kipru su dužnosnici Ministarstva okoliša ukazali na to da su znatni naponi i resursi uloženi u ugradnju *acquis communautaire* u **kiparsko** zakonodavstvo, zbog čega su preostali ljudski ili finansijski resursi za vršenje inspekcija i provedbu ograničeni¹⁵⁵.

U **Litvaniji** statistički podaci o broju inspektora ne omogućavaju da se stvori kompletna slika kapaciteta postojeće uprave za provedbu sveukupnog zakonodavstva. Međutim, komentari dužnosnika u oblasti zaštite okoliša ukazuju da će biti potrebna određena izgradnja kapaciteta kako bi se osigurao odgovarajući broj inspektora.

S druge strane, većinu bespravnih posljedica kršenja zakona o intelektualnoj svojini identificiraju komercijalna tijela čiji su interesi direktno pogođeni kršenjem zakona. Ova tijela često imaju sredstva da pokrenu parnični postupak. Za neke vrste radnji, kao u slučaju kršenja autorskih prava, lica koja nisu u mogućnosti poduzeti pravne radnje mogu imati koristi od članstva u društvima za zaštitu autorskih prava koja su u boljoj poziciji da u ime svojih članova podižu kolektivne tužbe.

¹⁵⁴ Vidi Godišnji izvještaj Uprave za okoliš i planiranje Malte (2005), str. 36 www.mepa.org.mt.

¹⁵⁵ Na Kipru je Registar poduzeća takođe nadležan za provedbu propisa o intelektualnoj svojini, ali ovaj ured nema dovoljne kapaciteta za izradu vlastitih baza podataka kako bi bio u mogućnosti vršiti procjenu poštivanja zakona na godišnjem nivou.

Da li su uočljivi trendovi u smislu ostvarenja većeg nivoa provedbe ili poštivanja propisa?

Sve nove zemlje su izvjestile o napretku kada je riječ o provedbi propisa. Izvještaji tijela za zaštitu okoliša pružaju neke podatke, ali je teško izvršiti ikakvo poređenje, pošto se u novim zemljama članicama ovi podaci prikupljaju za različite namjene.

Sama učinkovitost u provedbi se razlikuje među pojedinim zemljama članicama u zavisnosti od sektora, što je možda posljedica činjenice da nijedna nova zemlja članica nema standardizirane mehanizme za provedbu.

U **Češkoj Republici** je Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo izvještaj u kome je izvršena ocjena svih inspekcija za širok spektar zakona i identificirani su nedostaci zakona koji su bili predmet inspekcije, uključujući mehanizme koji se preklapaju i nedosljedno korištenje terminologije. Trenutno postoji nekoliko stotina zakona kojima se uređuju procedure za inspekcije koje provode tijela javne uprave. Ministarstvo unutrašnjih poslova je pokrenulo projekat s ciljem pojednostavljenja i usklađivanja sistema kontrole u Češkoj Republici i povećanja njegove opće transparentnosti. To bi se trebalo postići usvajanjem jedinstvenog pravnog propisa koji bi zamijenio sve postojeće pravne propise. Ministarstvo unutrašnjih poslova radi na pripremi prijedloga gore navedenog zakona i planira ga dostaviti vladi u aprilu 2007. godine.

Komentari predstavnika industrije u **Litvaniji** ukazuju na poteškoće u tumačenju nekih pravnih propisa kojima se regulišu pitanja zaštite okoliša.

Na **Malti** svako ministarstvo ili provedbeno tijelo može imati svoje vlastite mehanizme kako bi osiguralo poštivanje zakona. To ne mora nužno biti štetan učinak na nivo provedbe, ali može doprinijeti njegovom smanjenju.

Nizak nivo provedbe se takođe može povezati s činjenicom da su tijelima koja vrše provedbu date nedovoljne ili neodgovarajuće nadležnosti. U tom smislu se situacija razlikuje od države do države.

Barijere za provedbu mogu rezultirati iz samog zakona ili načina na koji se on provodi ili tumači. Na **Kipru**, tumačenje pravila o teretu dokazivanja vlasništva autorskih prava koje su dala pravosudna tijela znatno otežava pokretanje sudskog postupka protiv počinitelja.

Godišnji izvještaji

Dokumentiranje uspjeha provedbe i poštivanja zakona se razlikuje među novim zemljama članicama.

Na **Malti** je Uprava za okoliš i planiranje izvjestila da je Sektor za žalbe u vezi sa provedbom i poštivanjem propisa¹⁵⁶ u periodu koji je obuhvaćen izvještajem iz 2005. godine zaprimio 3705 žalbi. Od ukupnog broja žalbi odgovoreno je na 3524 žalbe, a od tog broja 391 slučaj je riješen bez potrebe za poduzimanjem provedbenih mjera. Uprava za žalbe je vršila nadzor kršenja zakona u građevinarstvu prilikom gradnje, tako da je bilo moguće reagirati u slučaju kršenja tokom same izgradnje objekta. U manjem broju slučajeva je bilo potrebno podići tužbe, ali u većini slučajeva je bila dovoljna posjeta Sektora kako bi se problem riješio.

Godišnji izvještaj glavnog inspektora za okoliš **Poljske** sadrži određene informacije o provedbi, uključujući i broj kompanija u kojima je vršena inspekcija tokom predmetne godine, broj inspekcija i broj odluka kojima se zbog kršenja zakona o okolišu obustavlja rad postrojenja.

¹⁵⁶ Vidi Godišnji izvještaj Uprave za okoliš i planiranje Malte (2005), str. 36 [www.mepa.org.mt].

Nadzorne liste

Jedinu objektivnu mjeru ostvarenog napretka može dati Ured trgovačkog predstavnika Sjedinjenih Američkih Država. Ovaj ured objavljuje godišnji izvještaj o poštivanju prava intelektualne svojine, što uključuje i listu prioriteta. Takođe postoji još jedna nadzorna lista koja je lista zemalja koje ne pružaju adekvatan nivo provedbe ili zaštite prava intelektualne svojine ili pristupa tržištu licima koja se oslanjaju na zaštitu intelektualne svojine¹⁵⁷. **Slovačka** je skinuta sa ove liste 2005. godine.

Međutim, neke od novih zemalja članica su još uvijek na listi. **Mađarska** je ostala na listi za 2006. godinu, unatoč tome što su vlasti SAD-a prepoznale važnost nedavnog usvajanja zakonodavstva kojim se uređuje pitanje intelektualne svojine. Nema sumnje da je posljednjih godina u Mađarskoj ostvaren napredak u ovoj oblasti. **Mađarska** je sa liste prioriteta prebačena na nadzornu listu zemalja 2003. godine. U Mađarskoj su takođe poduzete pozitivne mjere kako bi modernizirala svoj zakon o autorskim pravima, ali slaba provedba ovih zakona, kašnjenje u podizanju tužbi, niske novčane kazne, male propisane sankcije i slaba provedba na granici su, prema priznanju **mađarskih** vlasti, još uvijek zabrinjavajući.

Latvija je takođe na nadzornoj listi zemalja za 2006. godinu, unatoč činjenici da je ostvarila napredak u provedbi, između ostalog kroz unapređenje koordinacije između ministarstava i provedbenih tijela. Povećan je broj tužbi, ali niske novčane i zatvorske kazne nemaju dostatno odvraćajuće dejstvo da bi spriječile kršenje zakona. Kontrola granica je još uvijek slaba i piratstvo na internetu još uvijek predstavlja problem.

Litvanija je takođe ostala na listi za 2006. godinu. Litvanija je poboljšala zakonodavni okvir za zaštitu prava intelektualne svojine u borbi protiv ilegalnog umnožavanja softvera. Međutim, nivo piratstva optičkih medija je ostao visok.

Poljska se takođe suočava sa izazovima sve većeg ilegalnog kopiranja softvera. Poljska je takođe na nadzornoj listi zemalja za 2006. godinu. Tokom 2005. godine je izvršen veći broj racija s ciljem zaplijene piratskih softvera, ali izricanje niskih novčanih kazni i kratkih zatvorskih kazni od strane sudova nije dovoljno da počiniocima odvraća od kontinuiranog kršenja zakona.

Žalbeni postupak

Provedba može kasniti zbog dugih žalbenih postupaka. Sve nove zemlje članice imaju žalbene postupke, ali ni u jednoj od zemalja nije učinjeno ništa da se u slučajevima od posebnog javnog interesa osigura ubrzani žalbeni postupak. Kašnjenje u vođenju sudskih procesa u nekim zemljama, naime na **Malti**, u **Slovačkoj** i **Sloveniji**, treba biti riješeno kroz povećanje kapaciteta i ocjenu procedura kako bi se utvrdilo da li je moguće ostvariti napredak kroz učinkovitije procese.

U svim novim zemljama članicama je moguće osporiti odluke koje donose javna tijela u oblasti okolišnog zakonodavstva. U mnogim novim zemljama članicama, uključujući **Češku Republiku**, **Maltu**, **Poljsku** i **Sloveniju**, fizička lica mogu prvo tražiti od relevantnog tijela da revidira odluku koja se osporava prije nego pokrenu žalbeni postupak pred sudom.

U **Poljskoj** je moguće protiv odluka koje se odnose na prava intelektualne svojine podnijeti žalbu pred upravnim sudom ili građanskim sudom. Zakon o industrijskoj svojini iz 2000. godine propisuje pravo pokretanja postupka pred upravnim sudom, pri čemu je moguće podnijeti žalbu

¹⁵⁷ Ovi izvještaji se pripremaju u skladu sa poglavljem 182 Zakona o trgovini iz 1974. (SAD) i izmjenama ovog zakona, uključujući i Zakon o sporazumima postignutim tokom urugvajске runde pregovora (1994) ('Posebne odredbe 301). Prema ovim posebnim odredbama 301, Ured trgovačkog predstavnika mora identificirati zemlje koje ne pružaju adekvatnu i učinkovitu zaštitu prava intelektualne svojine ili uskraćuju jednak i pravičan pristup tržištu za osobe koje se oslanjaju na zaštitu intelektualne svojine.

Regionalnom upravnom sudu protiv odluke Ureda za patente. Pored toga, osim prava propisanih Zakonom o autorskim pravima i Zakonom o industrijskoj svojini, oštećeno lice ima pravo tražiti zaštitu građanskih prava u skladu sa Građanskim zakonikom.

Neke nove zemlje članice su uspostavile posebna tijela ili procedure za žalbe protiv odluka koje se odnose na prava intelektualne svojine. U **Slovačkoj Republici** je moguće osporavati odluke Ureda za intelektualnu svojinu putem procesa koji podrazumijeva dvije faze. U prvoj fazi se vrši procjena prigovora koje podnose treće strane protiv priznavanja žiga o čemu odlučuje ovaj Ured. U drugoj fazi, treće strane koje podnesu prigovor na odluku mogu podnijeti žalbu Odjelu za žalbe ovog Ureda. Konačnu odluku potpisuje šef Ureda nakon što nezavisni odbor koji broji pet članova (tri iz akademske zajednice i 2 iz Odjela za žalbe) donese odluku.

Vansudski mehanizmi zaštite

Sve nove zemlje članice su uspostavile vansudske mehanizme zaštite, uključujući uspostavu ombudsmena i tijela zaduženih za zahtjeve potrošača.

Ombudsmeni postoje u svim novim zemljama članicama i obično imaju slične nadležnosti. Na **Kipru**, na primjer, građani mogu putem žalbe Uredu ombudsmena osporiti administrativne odluke. Pored toga u nekim novim zemljama članicama su uspostavljeni mehanizmi za rješavanje sporova, uključujući SOLVIT centre i arbitracijske mehanizme.

Na **Malti** potrošači imaju mogućnost da se obrate Forumu potrošača ili Tribunalu za zahtjeve potrošača za kupovine potrošača do 1500 lira. Nije dostupno mnogo podataka o provedbi. Međutim, istraživanje koje je provelo Potrošačko vijeće je pokazalo da mnoge odluke Tribunalu za zahtjeve potrošača nisu provedene. Takođe je na **Malti** nedavno uvedena obavezna arbitracija za zahtjeve povjerenika u iznosu do 5000 lira, što je rezultiralo značajnim smanjenjem broja slučajeva pred sudovima. Od avgusta 2005. godine je u skladu sa ovom procedurom podneseno 500 zahtjeva.

U **Slovačkoj** je u septembru 2004. godine usvojen Zakon o medijaciji. Izmjenama Zakona o bankrotu iz 2004. godine postupak bankrota je učinjen značajno fleksibilnijim.

U **Sloveniji** je Državnim programom reformi za 2005. godinu identificirana potreba unapređenja rada pravosudnog sistema. Predložene mjere uključuju: pojednostavljenje procedura, kompjuterizaciju sudova i reorganizaciju upravljanja sudovima.

7. ZAKLJUČCI

Opće karakteristike

Nove zemlje članice obuhvaćene ovim istraživanjem geografski čine veoma raznoliku grupu zemalja, od zemalja koje su mala mediteranska ostrva do zemalja koje su nedavno prešle sa struktura centralnog planiranja na ekonomiju slobodnog tržišta. Sve zemlje su usvojile *acquis communautaire* u nevjerojatno kratkom periodu i mnoge od njih su prošle ubrzane i dalekosežne promjene sistema uprave. Sada kada su članice EU, sve zemlje su u manjem ili većem nivou suočene sa izazovom osiguranja da se zakoni koji su usvojeni u sklopu pristupnog procesa provode ili poštuju i da buduće izmjene *acquis communautaire* budu pravovremeno usvojene i provedene.

Mnoge nove zemlje članice su suočene sa neodložnim domaćim pitanjima od kojih su neka izvan područja nadležnosti Evropske unije. Ta pitanja uključuju: uspostavljanje ravnoteže između očekivanja državne podrške za socijalnu i penzionu politiku i surove stvarnosti njihovog finansiranja iz poreza, održavanje konkurentnosti, nošenje sa izazovima koje donose nezaposlenost i odljev mozgova, te rješavanje pitanja manjina.

Kada je riječ o regulatornom upravljanju, sve nove zemlje članice imaju transparentne i učinkovite sisteme za planiranje provedbe odabira javnih politika, za razvoj javnih politika i njihovu provedbu kroz zakonodavstvo. Sve zemlje imaju javne politike tipa bolje regulative, od čega neke imaju eksplicitnu javnu politiku bolje regulative (**Češka Republika, Malta i Poljska**), dok druge imaju implicitnu politiku bolje regulative.

Politička podrška je ključni faktor uspjeha za razvoj i provedbu unaprijeđenih praksi u upravi, kao što je usvajanje politike bolje regulative. U nekim novim zemljama članicama (**Kipar, Malta, Poljska, Slovenija**), politička podrška je vidljiva kroz učešće ministara na konferencijama o boljoj regulativi iz čijih se obraćanja vidi da posjeduju znanje o ovoj temi. Međutim, u drugim zemljama članicama je politička podrška manje vidljiva, iako se reference na pitanja bolje regulative mogu pronaći u svim novim zemljama članicama u njihovim strateškim planovima i političkim dokumentima svih vrsta. Ove reference treba posmatrati sa oprezom, jer mnogim od ovih dokumenata su podjednako postavljeni ideali i ambicije kao i realistični i ostvarivi ciljevi.

Razvoj bilo koje javne politike u državama koje su ranije bile pod komunističkim utjecajem se dešava paralelno sa velikim brojem drugih neodložnih političkih pitanja. U periodu do i odmah nakon integracije u EU, sve što je bilo povezano sa pristupom EU je bilo postavljeno kao prioritet i prolazilo je ubrzano proceduru. U postpristupnom periodu, ni u kom slučaju nije sigurno da će to i ostati tako.

Kapaciteti regulatornog upravljanja

U većini slučajeva u novim zemljama članicama postoji osjećaj da regulatorno upravljanje funkcionira prilično dobro, a sofisticirano i apstraktno fino prilagođavanje kroz razvoj bolje regulative nije pitanje koje bi moglo privući pažnju glasača ili kontinuiran politički interes. Stoga će biti izazov održati zainteresiranost za ovo pitanje. Smanjenje birokratije i smanjenje administrativnih opterećenja su pitanja kojima bi se mogla posvetiti određena pažnja, zbog njihove očigledne tradicionalne vrijednosti. Međutim, ova pitanja imaju konkurenciju u velikom

broju drugih pitanja i neizbježno je da će zahtijevati određeno ulaganje vremena i novca. Tvrdnja da je politika bolje regulative investicija u infrastrukturu državne uprave zahtijeva vješto zagovaranje i određeni nivo političke vizije koja u većini novih zemalja članica nije jasno vidljiva.

Kada je riječ o izgradnji kapaciteta, najveći izazov sa kojim se suočavaju sve nove zemlje članice pri razvoju i održanju politika usmjerenih na razvoj državne uprave će biti ili da zadrže postojeće dužnosnike ili da razviju strukture kojima će se osigurati kontinuitet. U svim novim zemljama članicama, interes za unapređenjem regulatornog upravljanja održava mali broj entuzijasta. Ukoliko oni budu unaprijeđeni ili odu sa tih pozicija, bit će izazov na njihovo mjesto dovesti druge dužnosnike da realiziraju reforme koje su bile u razvoju tokom ovog istraživanja.

Kontrola kvalitete

Sve nove zemlje članice su uvele procedure regulatornog upravljanja kojima se osigurava kvaliteta njihovog zakonodavstva prije nego bude dostavljeno vladi na odobravanje i parlamentu na usvajanje. Međutim, ove procedure se većinom fokusiraju isključivo na to da li su zakonom ostvareni relevantni politički ciljevi i na tehnička, pravna pitanja, kao što je usaglašenost sa ustavom, usaglašenost sa općim pravnim principima i međunarodnim obavezama. Ovo su važni ciljevi, međutim, većina novih zemalja članica zanemaruje da uvede ocjenjivanje sa stanovišta da li je predloženo zakonodavstvo usklađeno sa principima bolje regulative ili da li se mehanizmi koji se koriste pri njegovoj izradi (procjena utjecaja ili konsultacije) koriste na odgovarajući način. Neke nove zemlje članice počinju da se bave pitanjima koja su povezana sa smanjenjem administrativnih troškova.

Korištenje mehanizama bolje regulative

U većini novih zemalja članica postoje zakoni koji nalažu vršenje procjene utjecaja. Međutim, većina ovih zakona su usvojeni bez da postoje potrebne vještine ili strukture za podršku, i sve donedavno, nije postojala stvarna posvećenost njihovoj provedbi. U skladu s tim, postoje formalni mehanizmi, ali se oni često ignoriraju. Određeni broj novih zemalja članica (**Češka Republika, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija**) su svjesne ovog problema i rade na njegovom rješavanju.

Usvajanje

Sve nove zemlje članice imaju učinkovite i u potpunosti funkcionalne demokratske institucije i mnoge od njih imaju na raspolaganju zadovoljavajuće resurse. Međutim, u nekim novim zemljama članicama, izvršna vlast dominira nad zakonodavnom. Ipak u nekoliko zemalja (**Češka Republika, Mađarska, Poljska i Slovačka**), parlamenti imaju aktivnu, iako ne uvijek učinkovitu ulogu u donošenju zakona i predlaganju amandmana.

Provedba i poštivanje

Području provedbe i poštivanja nije posvećena velika pažnja u kontekstu istraživanja regulatorne reforme ili u sklopu inicijativa bolje regulative. Osim davanja općeg pregleda provedbe i poštivanja u ovim oblastima u novim zemljama članicama, u ocjenama su se nametnula neka osnovna pitanja koja bi moglo biti korisno istražiti u cijeloj EU:

- Da li bi filozofija provedbe i poštivanja zakona trebala biti politika nulte tolerancije, tj. da li za svako kršenje bez obzira na to kako je ono trivijalno treba sudski goniti počinioca ili bi sistem sankcija trebao biti više usklađen sa proporcionalnim modelom regulacije koji se zasniva na riziku?

- Da li su administrativne sankcije učinkovitije od kaznenih sankcija i u kojim okolnostima su one učinkovitije?
- Koje su najučinkovitije sankcije za određene vrste kršenja zakona?
- Koji su najbolji poticaji kako bi se osigurao veći nivo poštivanja zakona?
- Da li bi vlade u EU trebale prikupljati statističke podatke o pitanjima poštivanja i provedbe na način koji omogućava vršenje usporedbe između zemalja članica EU?

Zajedničke preporuke za sve nove zemlje članice

1. *Potrebno je osigurati političku podršku za provedbu javne politike bolje regulative*

Politička podrška je od ključne važnosti za razvoj kapaciteta regulatornog upravljanja kako bi strateški ciljevi bili postavljeni na način da se kroz bolju regulaciju ostvari dobro upravljanje. Politička podrška treba biti suštinska, a ne da se svodi na nekoliko pažljivo osmišljenih fraza u političkim deklaracijama ili državnim planovima. Ona mora biti iskrena i zasnovana na ličnoj posvećenosti visoko rangiranih političara ostvarenju napretka u javnoj upravi, što će osigurati da su uređenje njihovog društva i ekonomije, te zaštita okoliša, realizirani na način koji je proporcionalan problemima s kojima se suočavaju, da su transparentni i da se radi na rješavanju otvorenih pitanja bez da iz toga proizilaze neplanirane posljedice. Jedinice za bolju regulativu mogu podržati ovaj proces kroz održavanje seminara i podršku raspravi o pitanjima bolje regulative.

2. *Javna politika s ciljem ostvarenja bolje regulative najbolje funkcionira kada za njenu podršku i provedbu postoje odgovarajuća rješenja koja su adekvatno financirana*

Potrebno je uspostaviti odgovarajuća institucionalna rješenja kako bi se osiguralo da je kvaliteta izrade javnih politika i zakonodavstva testirana u odnosu na utvrđene objektivne principe, osmišljene i usaglašene s ciljem unapređenja regulatornog upravljanja. U svim novim zemljama članicama se vrše rigorozne ocjene zakonodavstva sa aspekta legalnosti, ustavnosti i usaglašenosti sa općim pravnim principima, te usaglašenosti sa međunarodnim obavezama. To su važni uslovi, ali nisu dovoljni da se obuhvati kompleksnost problema koje donosi moderni svijet. Potreban je multidisciplinarni pristup kako bi se osiguralo da se odabir javne politike vrši na dobar način i da je na odgovarajući način izražen u zakonodavnim instrumentima koji su zadovoljili na testu efikasnosti, kao i tradicionalnom testu pravne učinkovitosti.

3. *Kapaciteti regulatornog upravljanja mogu biti razvijeni kroz učinkovito korištenje mehanizama bolje regulative*

Mehanizmi bolje regulative trebaju na proporcionalan način biti u širokoj upotrebi u svim institucijama na koje se odnose (izvršna i zakonodavna vlast i nezavisni regulatori). Pitanje proporcionalnosti je od posebnog značaja kada je riječ o procjeni utjecaja. Sve nove zemlje članice su usvojile zakone kojima se nalaže korištenje procjene utjecaja za sve prijedloge javnih politika.

Kako bi ovi mehanizmi bili uspješni potrebno je da se za bitne prijedloge javne politike koji će imati značajan utjecaj koriste cjelovite procjene utjecaja u kojima se koriste kvantitativne tehnike i koje vrše obučeni ekonomisti. Kada je riječ o prijedlozima koji će imati manji utjecaj, ono što je potrebno jeste osjećaj dužnosnika zasnovan na činjenicama o tome šta prijedlog podrazumijeva i koji su vjerovatni troškovi datog prijedloga.

Potrebno je razviti praksu vršenja konsultacija kako bi se osiguralo da je u izradu novih zakona uključeno kolektivno znanje društva.

Mogu se utvrditi administrativni troškovi, ali to ne bi smjelo odvratiti pažnju od širih ciljeva da se zakonodavstvo učini što je moguće jednostavnijim i poštivanje što je moguće lakšim uz minimalno opterećenje i dupliciranje napora.

Korištenje ovih mehanizama bi trebalo pružiti podršku razvoju multidisciplinarnog pristupa izradi javne politike i sporoj evoluciji od monopolističke kontrole pravnika nad ocjenom kvalitete zakonodavstva u smjeru izrade zakonodavstva koje nije samo pravno efikasno već i učinkovito.

4. *Izvršne i zakonodavne vlasti moraju uspostaviti konstruktivnu saradnju kako bi osigurale dobru upravu*

Izvršne i zakonodavne vlasti moraju sarađivati na konstruktivan način kako bi osigurale dobro vođenje uprave. Zakonodavna tijela u **Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj Republici i Slovačkoj** često rade zakonodavne prijedloge i predlažu amandmane na zakonodavstvo kojima nisu u obzir uzeta dugoročnija pitanja. Bez obzira što se radi o pitanjima koja se isključivo odnose na navedene nove zemlje članice, bitno je naglasiti potrebu ovakve saradnje.

5. *Potrebno je obratiti više pažnje na pitanje provedbe i poštivanja*

U Evropskoj uniji je došlo do značajnog napretka vezano za utvrđivanje administrativnih troškova, pojednostavljenje propisa i procjenu utjecaja. Međutim, sljedeći izazov s kojim će se suočiti Evropska unija bit će da osigura konzistentnu primjenu evropskog prava u cijeloj EU. Nove zemlje članice, nakon što su nedavno usvojile *acquis communautaire*, se sada suočavaju sa izazovom njegove učinkovite provedbe. Način na koji se nove zemlje članice nose sa ovim izazovom može takođe predstavljati inspiraciju i smjernice za države koje su postale članice Evropske unije prije 1. maja 2004. godine, kao i za one koje će se u budućnosti pridružiti EU.

PRILOG 1: GLOSAR POJMOVA ZA PROJEKAT PROCJENE REGULATORNIH KAPACITETA

'acquis' (ili *acquis communautaire*) u Evropskoj uniji označava ukupno tijelo do sada usvojenih zakona Evropske unije. Kada se koristi u kontekstu proširenja ili pristupa novih zemalja članica Uniji, izraz se odnosi na cijeli korpus pravne stečevine Zajednice koje nove zemlje članice trebaju preuzeti, uključujući:

- ugovore;
- odluke koje su donijele institucije EU u skladu sa ugovorima;
- sudsku praksu Suda pravde.

'Administrativna opterećenja regulative' označava troškove uključene u nabavku, čitanje i razumijevanje pravnih propisa, izradu strategija usklađivanja i ispunjavanje propisanih obaveza izvještavanja, uključujući prikupljanje podataka, procesuiranje, izvještavanje i pohranjivanje, ali **NE** uključuje kapitalne troškove mjera poduzetnih kako bi se ispoštovale odredbe pravnih propisa, niti troškove upravljanja propisima u javnom sektoru.

'Administrativni troškovi' unutar institucija EU označava troškove koje snose poduzeća, volonterski sektor, javna tijela i građani u ispunjavanju pravnih obaveza davanja informacija o njihovom djelovanju ili proizvodnji, bilo javnim tijelima ili privatnim licima. Informacije se tumače u širem smislu, tj. uključuju troškove označavanja, izvještavanja, monitoringa i procjene koji su potrebni kako bi se osigurale informacije i registracija. Oni čine dio troškova usklađivanja koji proizilaze iz općih zahtjeva zakonodavstva, što takođe uključuje znatne troškove jednokratnih investicija u nove proizvodne procese, obuku ili povećanje trajnih troškova za sirovine i rad (osim administrativnih).

'Troškovi administrativnog usklađivanja' imaju isto značenje kao administrativna opterećenja regulative.

'Savjetodavne grupe' označava odabrane eksperte ili zainteresirane strane (npr. socijalni partneri, grupe za zaštitu okoliša) koji zajedno čine konsultativno tijelo na *ad hoc* ili stalnoj osnovi.

'Alternativni instrumenti javne politike' imaju isto značenje kao i alternativna regulatorna rješenja.

'Alternativa regulaciji' označava svaki instrument osim naredbodavnih i nadzornih pravnih propisa koji se koristi u svrhu ostvarenja ciljeva javne politike, uključujući instrumente javne politike kao što su:

- regulacija koja se zasniva na učinku;
- regulacija procesa;
- odredbe o izuzimanju ili odstupanju;
- koregulacija;
- samoregulacija;
- ugovorna rješenja;

- dobrovoljni sporazumi;
- dozvole kojima se može trgovati;
- porezi i subvencije;
- sistemi osiguranja ili informativne kampanje.

'**Osnovne odrednice**' označava minimalnu ili početnu tačku za vršenje usporedbe; u ovom slučaju to se odnosi na minimalne kriterije koje je u konsultacijama sa Evropskom komisijom za potrebe ovog projekta utvrdila SIGMA.

'**Bolja regulativa, regulatorno upravljanje, bolji pravni propisi i bolja regulacija**' su termini koji se sve više koriste kako bi se izrazio koncept trajne posvećenosti unapređenju procesa formuliranja javne politike, izrade zakonodavstva i unapređenju sveukupne učinkovitosti i usklađenosti pravnih propisa.

Bolja regulativa označava javnu politiku koja za cilj ima unapređenje kapaciteta regulatornog upravljanja kroz usvajanje multidisciplinarnog pristupa formuliranju javne politike i izradi pravne regulative, te korištenje mehanizama kao što su procjena utjecaja, konsultacije i pojednostavljenje. Ona se primjenjuje i na nove pravne propise kao i na postojeće pravne propise. Iako je sveobuhvatnija, ova politika je usko povezana sa regulatornom reformom koja se bavi reformom pravnih propisa kako bi se oni učinkovitije primjenjivali. Javna politika bolje regulative je osmišljena kako bi se osigurala visoka kvaliteta postojećeg i budućeg zakonodavstva, tj. da je zakonodavstvo jasno, koncizno i da se koristi samo kada su opterećenja proporcionalna njegovim ciljevima.

'**Potrošač**' i '**građanin**' su često korišteni pojmovi i važno je napomenuti da oni nisu međusobno zamjenjivi. Pojam '**potrošač**' se koristi u smislu da se odnosi na pojedince kada učestvuju u tržištu i konzumiraju određenu robu i usluge. Ovaj pojam se takođe može odnositi na poduzeća, koja su često prvi potrošač u određenom sektoru. Koncept '**građanina**' je širi i odnosi se na odnos između pojedinaca i države (bez da se koristi u strogom pravnom smislu da označava državljanstvo). Postoje okolnosti kada je država proizvođač i isporučilac određene robe ili usluga građanima. U tom kontekstu, građani se mogu posmatrati kao potrošači robe i usluga koje nudi država¹⁵⁸.

Ideja 'bolje regulative' takođe pomaže da se ukaže na važnu razliku između širokog reformskog programa i deregulacije. Prihvaćeno je da u nekim slučajevima interesi potrošača, investitora i šire javnosti mogu biti bolje zadovoljeni kroz uvođenje novih pravnih propisa, dok u drugim slučajevima oni mogu biti bolje zadovoljeni kroz ukidanje pravnih propisa.

Ne postoji početna pretpostavka o postojećoj kvaliteti ili količini regulative ili potrebi deregulacije. Umjesto toga, ukazano je da cilj bolje regulative neće biti ostvaren na način da se jednostavno traži smanjenje količine pravnih propisa, već na način da se koriste mjere koje su jednostavne i usklađene koliko je to moguće, uz istovremeno ostvarenje istih ciljeva javne politike.

'**Kapacitet**' označava sposobnost da se na efikasan, učinkovit i sistematičan način izvrše odgovarajući zadaci.

'**Dostavljanje prijedloga radi davanja komentara**' označava proces kojim se informacije o regulatornim prijedlozima dostavljaju odabranoj grupi eksperata ili zainteresiranih strana za njihove komentare.

'**Kodifikacija**' označava sistematsko organiziranje važećih zakona.

¹⁵⁸ Vidi Bijelu knjigu o boljoj regulativi (Dablin, 2004) www.betterregulation.irlgov.ie.

'**Naredbodavni i nadzorni pravni propisi**' označava pravne propise koji koriste tradicionalni pristup nametanja sankcija, obično finansijske kazne ili kazne zatvora, ili obje vrste kazni, u slučaju nepoštivanja propisanih obaveza.

'**Koregulacija**' označava sistem podjele regulatornih odgovornosti u kojem udruženje predmetne industrije ili udruženje profesionalaca preuzima neke regulatorne funkcije, kao što su nadzor i provedba ili uspostava regulatornih standarda.

'**Javna politika bolje regulative EU**' uključuje „Akcioni plan za pojednostavljenje i unapređenje regulatornog okruženja“¹⁵⁹, kao dio Bijele knjige Evropske komisije o evropskoj upravi¹⁶⁰, Priopćenje iz marta 2005. „*Bolja regulativa za rast i zapošljavanje u Evropskoj uniji*“¹⁶¹, te Priopćenje iz novembra 2006. godine „*Strateški pregled bolje regulative u Evropskoj uniji*“¹⁶².

'**Uprava**' uključuje pravila, procese i ponašanje koji utječu na način na koji se provode ovlaštenja, prvenstveno vezano za otvorenost, učešće, odgovornost, učinkovitost i usklađenost. Ovaj pojam kada se koristi u ovom dokumentu se odnosi na upravu na svim nivoima vlasti: državnom, lokalnom i, u nekim slučajevima, na nivou određenih ekonomskih sektora.

'**Zakonodavstvo**' označava akte usvojene u parlamentu.

'**Principi bolje regulative**' uključuju principe koji se primjenjuju pri izradi pravnih propisa, kao što su potreba, transparentnost, proporcionalnost i pristupačnost.

'**Kapacitet regulatornog upravljanja**' označava kapacitet regulacije putem formuliranja javne politike i njene provedbe kroz pravnu regulativu.

'**Javna politika regulatornog upravljanja**' označava specifičnu javnu politiku regulatornog upravljanja: tj. javnu politiku koja za cilj ima unapređenje regulatornog kvaliteta i iza koje stoje politička podrška i strukture koje su na odgovarajući način kadrovski popunjene.

'**Regulativa**' označava sve pravne norme i uključuje instrumente kojima vlada utvrđuje obaveze poduzeća i građana, te uključuje sve zakone (zakonske i podzakonske akte), formalne i neformalne naredbe, provedbena pravila, administrativne procedure i pravila koja izdaju nevladina ili samoregulatorna tijela kojima je vlada delegirala regulatorne nadležnosti.

'**Regulator**' označava svako lice u vladinim organima i drugim agencijama odgovorno za izradu i provedbu regulative.

'**Analiza/Procjena regulatornog utjecaja (RIA)**' označava sistematski proces identifikacije i kvantifikacije ekonomskih, socijalnih i okolišnih utjecaja koji bi mogli proizaći iz usvajanja predložene regulative ili neregulatorne opcije javne politike koja je predmet razmatranja. Ona se može zasnivati na analizi koristi i troškova, analizi učinkovitosti troškova, itd.

Šira definicija uključuje distinkciju između **ex ante** procjene utjecaja koja se odnosi na vjerovatne utjecaje regulatornog prijedloga i **ex post** procjene utjecaja koja se odnosi na stvarne utjecaje postojeće regulatorne mjere.

'**Regulatorno upravljanje**' označava upravljanje izradom javnih politika od strane države na način da postigne pravično društvo, održiv razvoj svoje ekonomije i zaštiti svoj okoliš.

¹⁵⁹ COM (2002)278 final, ibid. – Vidi takođe Priopćenje Komisije 'Evropsko upravljanje: bolja izrada zakona, COM (2002)275 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0275en01.pdf

¹⁶⁰ COM(2001)428 final, ibid.: Cilj inicijative Evropske komisije o evropskoj upravi jeste da se u Evropi razvije nova zajednička zakonodavna kultura kroz unapređenje postojećih procedura, proširenje opsega mehanizama javne politike koji se koriste i pojednostavljenje postojećeg zakonodavstva.

¹⁶¹ COM (2005) 97 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf.

¹⁶² COM (2006) 689 final, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/en_689.pdf.

'Regulatorna reforma' označava promjene kojima će se unaprijediti regulatorna kvaliteta, tj. poboljšati učinkovitost, ekonomičnost ili pravna kvaliteta *regulative* i procedura.

'Podzakonski akti' označava pravne propise koje može izraditi jedna osoba (ministar) ili tijelo (nezavisno lokalno tijelo).

'SIGMA' (Podrška za unapređenje uprave i menadžmenta u centralnim i istočnim evropskim zemljama) označava zajedničku inicijativu OECD-a i EU pokrenutu 1992. godine, koju koordinira i većim dijelom finansira Evropska komisija i koja, između ostalog, za cilj ima pružanje pomoći novim zemljama članicama EU i zemljama kandidatima u modernizaciji i jačanju njihovih kapaciteta u izradi javnih politika.

'Soft law' označava administrativne cirkularne note i administrativne odluke.

'Propisivanje perioda važenja propisa (sunsetting)' označava ukidanje pravnog propisa određeni broj godina nakon njegovog stupanja na snagu. To obično podrazumijeva vršenje ocjene datog propisa prije njegovog ukidanja.

PRILOG 2: OSNOVNE ODREDNICE

Osnovne odrednice

Osnovnim odrednicama je utvrđen set normi vezano za sedam ključnih područja (A do G) i one će biti korištene za procjenu:

- horizontalno (tj. cijela vlada), sveukupne javne politike i kapaciteta zemlje da kreira i provede eksplicitnu regulatornu politiku, i
 - vertikalno (tj. konkretno regulatorno područje), primjene javne politike bolje regulative na određene aktivnosti javne politike.
- A. Javna politika vezano za regulatorno upravljanje.
- B. Proces utvrđivanja regulatornog programa.
- C. Proces kreiranja javne politike i njenog pretvaranja u regulativu (bilo pravne ili administrativne instrumente).
- D. Proces osiguranja regulatorne kvalitete.
- E. Proces usvajanja.
- F. Mehanizam provedbe/poštivanja.
- G. Proces ocjene u vezi sa određenom regulativom ili općenito nakon utvrđenog perioda primjene.

A. Specifična javna politika regulatornog upravljanja

1. Regulativom jedne države treba upravljati na osnovu specifične javne politike regulatornog upravljanja: tj. javne politike koja za cilj ima unapređenje regulatornog kvaliteta i iza koje stoje politička podrška i strukture koje su na odgovarajući način kadrovski popunjene. Javna politika bi trebala biti usredsređena na novo zakonodavstvo, kao i postojeću regulativu kako bi se osigurao kontinuiran napredak u izradi regulative i sveukupnom regulatornom okruženju. Javna politika treba biti javna politika koju je lako identificirati na način na koji se fiskalna ili okolišna politika mogu shvatiti i razumjeti kao eksplicitne javne politike.

2. Kapaciteti za provedbu jedne takve javne politike se ogledaju u:

- dokumentu javne politike o regulatornom upravljanju koja se provodi u cijeloj vladi i osigurava jedinstven pristup cijele vlade područjima javne politike koja se preklapaju,
- postojanju tijela ili strukture za provedbu javne politike,
- odgovarajućem broju adekvatno obučenog osoblja,
- izvještajima ili drugim indikatorima snaga i slabosti javne politike,
- odgovarajućim sredstvima i mehanizmima za osiguranje provedbe javne politike.

B. Proces utvrđivanja programa

1. Učinkovito regulatorno upravljanje zahtijeva planiranje u formi opće strategije za ostvarenje političkih, ekonomskih, okolišnih i socijalnih ciljeva vlade, kao i taktičko planiranje za svakodnevnu provedbu vladinih programa i učinkovito pregovaranje, usvajanje i provedbu politika EU. Proces planiranja bi se trebao odvijati polako i demonstrirati dokaze o kapacitetima za utvrđivanje ciljeva i kapacitetima za osiguranje da su ciljevi, jednom kada su utvrđeni, ostvarivi i ostvareni.

2. Kapaciteti za provedbu procesa utvrđivanja programa se ogledaju u:

- opisima procesa,
- objavljenim planovima kao što su vladini ili koalicijski programi,
- upravnim strukturama,
- odgovarajućem broju adekvatno obučenog osoblja,
- izvještajima ili drugim indikatorima da su u datom periodu ostvareni utvrđeni rezultati,
- kapacitetu da se osigura poštivanje utvrđenih programa.

C. Formuliranje javne politike i proces izrade pravne regulative

1. Sastavni dio regulatornog upravljanja jeste i proces izrade javne politike i njenog izraza u formi regulative. Regulatorna kvaliteta je obaveza ljudi i procesa uključenih u analizu problema, iznalaženje regulatornih rješenja, pisanje pravne regulative, osiguranje kvaliteta regulative, provedbu ili usklađivanje sa pravnom regulativom i ocjenu regulative nakon njenog usvajanja. Dobro regulatorno upravljanje je funkcija javnih politika (eksplicitnih javnih politika regulatornog upravljanja i javnih politika za svaki pojedinačni sektor), mehanizama (konsultacije, procjena regulatornog utjecaja, korištenje alternativnih rješenja u odnosu na tradicionalnu naredbodavnu i nadzornu regulativu) i institucija uključenih u ovaj proces.

2. Kapaciteti za formuliranje javne politike i proces izrade pravne regulative se ogledaju u:

- transparentnom procesu, koji je utvrđen zakonom ili utvrđen u upitnicima za provjeru, za analizu problema i odlučivanje ili sličnim smjernicama,
- odgovarajućim strukturama za analizu pitanja javne politike i njihovo rješavanje putem regulatornih ili drugih sredstava,
- odgovarajućim mehanizmima, kao što su mehanizmi za analizu regulatornog utjecaja,
- odgovarajućem broju adekvatno obučenog osoblja za određena područja formuliranja javne politike i izrade pravne regulative,
- procesima i osoblju za analizu prijedloga i usvajanje i provedbu javne politike EU, kada je riječ o mjerama EU,
- odgovarajuće osmišljenim i vođenim procesima konsultacija, mehanizmima za procjenu regulatornog utjecaja i različitim mehanizmima regulatorne provedbe, uključujući alternativna rješenja u odnosu na tradicionalne naredbodavne i nadzorne mehanizme.

D. Proces osiguranja kvaliteta

1. Dobro regulatorno upravljanje zahtijeva ugrađen proces osiguranja kvalitete kojim se vrši ocjena regulative u odnosu na principe dobre regulative kao što su:

- ustavnost i usklađenost sa općim pravnim principima, uključujući pravo i javnu politiku EU,
- konzistentnost unutar pravnog propisa,
- konzistentnost sa drugim pravnim propisima, i općenito javnom politikom vlade i EU,
- proporcionalnost,

- jasnoća,
- pristupačnost,
- učinkovitost ne samo vezano za ostvarenje utvrđenih ciljeva javne politike, već i sa stanovišta smanjenja birokratije i opterećenja, prvenstveno opterećenja na mala i srednja poduzeća (MSP),
- usklađenost sa budžetskom politikom,
- ekonomski, okolišni i socijalni utjecaj (uključujući utjecaj na mala i srednja poduzeća),
- učinkovitost i efikasnost (vezano za predvidivost i provedbu),
- transparentnost i odsustvo diskriminacije,
- adekvatnost sredstava za ostvarenje određenih ciljeva,
- ovlaštenja za provedbu standarda kvaliteta,
- administrativna opterećenja i smanjenje birokratije.

2. Proces osiguranja kvalitete treba funkcionirati horizontalno kada je riječ o provedbi sveukupne javne politike regulatornog upravljanja i vertikalno unutar svakog tijela nadležnog za izradu regulative.

3. Kapaciteti za formuliranje javne politike i vođenje procesa izrade regulative se trebaju ogledati u:

- postojanju institucije ili grupe ekvivalentnih rješenja za osiguranje kvaliteta, na horizontalnom nivou u cijeloj vladi i na vertikalnom nivou za svako tijelo koje radi na izradi regulative,
- objavljenim ili utvrdivim normama regulatorne kvalitete,
- procedurama ocjene kvalitete,
- odgovarajućem broju adekvatno kvalificiranog osoblja,
- izvještajima o procesu osiguranja kvalitete (internim) koje pripremaju sama tijela ili parlamentarne komisije ili predstavnici akademske zajednice,
- praksi i procedurama za rješavanje propusta u ostvarivanju visoke kvalitete regulative u skladu sa dogovorenim normama.

E. Usvajanje

1. Kako bi se ostvarilo učinkovito regulatorno upravljanje potrebno je usvojiti posebni zakon u vezi sa upravljanjem kvalitetom regulative koji propisuje regulatorne norme.

2. Usvajanje je od ključne važnosti za proces regulatornog upravljanja, bez obzira da li je riječ o usvajanju u parlamentu (zakonski akti) ili nadležnom tijelu (delegirano zakonodavstvo). Proces usvajanja uobičajeno podrazumijeva neku vrstu ocjene pitanja javne politike i ocjenu kvaliteta pravnih propisa. Nije potrebno vršiti ocjenu postojanja takvih institucija i ne bi bilo primjereno raditi njihovu kvalitativnu analizu. Međutim, koristan indikator mogućeg kapaciteta za institucije koje usvajaju regulativu može biti utvrđen iz ocjene postojanja i opsega istraživačkih, te sekretarskih i bibliotečkih službi dostupnih zakonodavnim tijelima.

3. Kapacitet procesa usvajanja se treba ogledati u:

- instituciji ili grupi ekvivalentnih rješenja za osiguranje kvalitete,
- objavljenim ili utvrdivim normama regulatorne kvalitete,

- procedurama ocjene kvalitete,
- dostatnom broju adekvatno obučenog osoblja,
- izvještajima o procesu osiguranja kvalitete (internim) pripremljenim od strane samih tijela ili parlamentarnih komisija ili članova akademske zajednice.

F. Poštivanje i provedba pravne regulative

1. Formuliranje i izrada pravnih propisa je početni dio regulatornog procesa. Kako bi bila efikasna, pravna regulativa se treba poštivati ili njeno poštivanje mora biti nametnuto. Bilo bi potrebno opsežno istraživanje kako bi se izvršila procjena ukupnih kapaciteta za osiguranje poštivanja ili provedbe regulative. U skladu s tim, kao indikatori su odabrana dva područja: pravni propisi o intelektualnoj svojini i propisi o zaštiti okoliša.

2. Kapacitet procesa usvajanja se treba ogledati u:

- pristupačnosti relevantne regulative i mjeri u kojoj su materijali sa obrazloženjem dostupni kako bi propisane obaveze bile obznanjene,
- izvještajima (internim i eksternim) u kojima se ukazuje u kojoj je mjeri su regulatorni režimi učinkoviti u odnosu na subjektivne vladine vlastite procjene učinkovitosti vlade ili objektivnim ocjenama koje vrše članovi akademske zajednice, potrošači, komercijalne i okolišne interesne grupe,
- dostupnosti dovoljnog broja osoblja sa odgovarajućim kvalifikacijama za vršenje inspekcija, provjeru nivoa poštivanja i provedbu.

G. Ocjena

1. Ključna karakteristika regulatornog upravljanja se odnosi na to u kojoj se mjeri regulativa, kada je jednom usvojena, ocjenjuje sa aspekta njene učinkovitosti i relevantnosti.

2. Kapaciteti procesa regulatorne ocjene se ogledaju u:

- postojanju procesa ocjene (opće ili specifične) za vršenje ocjene na osnovu institucionalnih rješenja i izvještaja ili postupaka tih institucija,
- dostupnosti dovoljnog broja osoblja sa odgovarajućim kvalifikacijama za vršenje inspekcija, utvrđivanje nivoa poštivanja i provedbu,
- dokazima saradnje sa međunarodnim tijelima bilo kroz učešće u ocjenama koje vrše kolege ili na druge načine.

PRILOG 3: UPITNIK ZA PROJEKAT OCJENE KAPACITETA REGULATORNOG UPRAVLJANJA NOVIH ZEMALJA ČLANICA EU

A. Javna politika vezano za regulatorno upravljanje

Općenito

1. Da li imate eksplicitnu javnu politiku regulatornog upravljanja?

Svrha ovog pitanja jeste da odgovorite na pitanja:

- Da li je usvojena eksplicitna reformska politika i, ako jeste, navedite kada i kako?
- Da li je ova javna politika vođena politički i da li ima političku podršku?
- Ukoliko ne postoji eksplicitna javna politika bolje regulative, molimo navedite na koji je način vlada iskazala svoju podršku regulatornoj reformi?
- Da li je ostvaren napredak u: vođenju konsultacija o predloženoj regulativi, upotrebi alternativnih rješenja u odnosu na tradicionalnu regulativu, upotrebi mehanizama procjene utjecaja, ocjenama regulative s aspekta smanjenja birokratije, kodificiranju zakona i boljem pristupu zakonima kroz pristup pravnoj regulativi putem interneta?

Otvorenost regulatornog odlučivanja

2. Postoji li sistem terminskog planiranja regulatornih aktivnosti?

Svrha ovog pitanja jeste da:

- opišete proces planiranja izrade nove regulative,
- naznačite da li se za pripremu i pristup takvim planovima koristi informaciona tehnologija,
- objasnite na koji su način utvrđeni prioriteti,
- objasnite i kako se rješavaju konflikti između prioriteta.

B. Proces formuliranja javne politike i njeno prevođenje u formu regulative (bilo pravnih ili administrativnih instrumenata)

Administrativne procedure za izradu javne politike

3. Postoje li utvrđene administrativne procedure za izradu nove regulative?

Svrha ovog pitanja jeste da:

- opišete sve standardizirane administrativne procedure utvrđene zakonom, odlukom vlade, internim pravilima ili drugom opće primjenjivom politikom za izradu nove pravne regulative,
- naznačite koji su ciljevi ovih procedura,
- naznačite koje je tijelo nadležno za provedbu ovih procedura,

- specificirate postoje li obaveze vođenja međuministarskih konsultacija i koordinacije, te koordinacije između vlade i parlamenta prilikom pripreme nacrtu podzakonskih ili zakonskih akata (npr. vrste informacija za koje moraju vršiti konsultacije, vremenska ograničenja za vršenja konsultacija, itd.).

4. Prilikom izrade regulative, koja pitanja sebi postavljaju osobe koje izrađuju javnu politiku, npr. da li je regulacija potrebna i koji je odgovarajući nivo za izradu regulative?

Svrha ovog pitanja je da navedete koja pitanja postavljaju osobe koje rade na izradi javne politike prilikom izrade regulative.

5. Da li se od regulatora zahtijeva da identificiraju i procijene alternativne instrumente javne politike prije usvajanje nove regulative?

Svrha ovog pitanja jeste da:

- opišete rješenja, ako postoje, za podsticaj korištenja alternativnih instrumenata javne politike,
- objasnite koja se alternativna rješenja koriste.

5. Da li se osobe na koje će regulativa imati utjecaj konsultiraju prilikom izrade regulative koja će se odraziti na njihove interese?

7. Da li su obaveze propisane regulativom objavljene?

Svrha ovog pitanja je da:

- opišete obaveze kada je riječ o objavljivanju ili drugim načinima da se regulativa učini dostupnom grupama na koje ima utjecaj (pri tome razlikujući zakonske akte i propise nižih nivoa) kao i obaveze koji se odnose na korištenje „jednostavnog jezika”,
- navedete da li su uspostavljeni centralni registri zakona, regulative i procedura.

Procjena regulatornog utjecaja

8. Da li standardna uputstva zahtijevaju od regulatora da razmotre da li je djelovanje vlade opravdano?

Svrha ovog pitanja je da:

- opišete sva rješenja po kojima postoji obaveza da se tokom procesa izrade regulative razmotri da li je regulacija opravdana,
- navedete da li postoje standardni kriteriji, kao što su analiza troškova i koristi, pri odlučivanju o tom pitanju,
- navedete da li su utvrđeni prioriteti kako bi se administraciji pomoglo da prvo radi na rješavanju najvažnijih pitanja.

Kapaciteti za izradu zakonodavnih akata

9. Na koji način se vrši izrada regulatornih akata?

Svrha ovog pitanja je da opišete sva rješenja kojima se osigurava pravna/tehnička kvaliteta regulative, uključujući ocjenu pravne osnove i usklađenosti sa propisima višeg ranga.

Sektorski regulatori

10. Postoji li trend uspostave „nezavisnih” sektorskih regulatora i postoji li opća politika kojom se određuju njihov oblik i funkcije?

Svrha ovog pitanja jeste da opišete:

- postoji li javna politika o uspostavi, izgledu i funkcijama nezavisnih regulatora,
- koliko “nezavisnih regulatora” (organizaciono ustrojenih izvan resornih ministarstava) trenutno djeluje na državnom nivou,
- od ukupnog broja, koliko ih je uspostavljeno u proteklih deset godina i za koje ekonomske aktivnosti?

Obuka regulatora

11. Koja vrsta obuke je osigurana za osobe koje rade na izradi regulative?

C. Proces osiguranja regulatorne kvalitete

12. Nakon što je nacrt izrađen, da li on podliježe procesu ocjene kvalitete?

Svrha ovog pitanja je da opišete:

- proces ocjene kvalitete koji se koristi u vašoj zemlji, ukoliko postoji,
- kriterije koji se koriste da biste odredili kvalitetu regulative,
- usaglašenost pravnih propisa sa izvornom odlukom o javnoj politici.

13. Postoje li programi koji za cilj imaju isključivo smanjenje administrativnih opterećenja?

Svrha ovog pitanja jeste da odgovorite na pitanja:

- Da li postoji program usmjeren na smanjenje administrativnih opterećenja?
- Kako je ovaj program organiziran i koji su njegovi ciljevi?
- Da li postoje inicijative za povećanje prihvatanja novih tehnologija u ovoj oblasti, i ukoliko postoje da ih opišete i naznačite da li se koriste pristupi koji podrazumijevaju uspostavu službi „sve na jednom mjestu” (one-stop-shop) ili drugi pristupi upravljanja informacijama?
- Da li je vaša vlada uspostavila registar poslovnih procedura?
- Koliko lako je osnovati poduzeće?
- Koliko lako je registrirati patent?

- Koliko lako je zaštititi industrijski dizajn?

Ocjena postojeće regulative i administrativnih opterećenja

14. Postoje li procesi sistematskog ocjenjivanja i ažuriranja regulative?

Svrha ovog pitanja je da:

- opišete sve procese za ocjenu i ažuriranje regulative,
- opišete ciljeve i vremenski plan takvih procesa, način njihove organizacije, pristup koji se primjenjuje uključujući javne konsultacije, nadležna tijela i resurse dodijeljene za provedbu ovog zadatka,
- navedete da li se unutar samih pravnih propisa propisuje datum njihovog prestanka važenja,
- navedete da li se ocjene vrše „propis po propis” ili postoje sveobuhvatne ocjene cijelih sektora ili područja javne politike,
- opišete kako se odabiru prioriteta za vršenje ocjene i nivo ocjene u odnosu na ukupnu količinu pravnih propisa,
- navedete da li su aktivnosti ocjene rezultirale značajnim promjenama regulative,
- navedete koje su posebno bitne prepreke vršenju ovih ocjena.

15. Da li su u toku posebne reforme s ciljem smanjenja opterećenja poslovnih licenci i dozvola?

Svrha ovog pitanja jeste da:

- opišete sve programe koji za cilj imaju unapređenje ili smanjenje korištenja poslovnih licenci i dozvola i administracije za njihovo izdavanje,
- ako je moguće, navedete ukupni broj različitih vrsta poslovnih licenci nametnutih od strane državne administracije,
- date informacije o korištenju novih tehnologija, administrativnih inovacija (kao što su službe koje nude više usluga na jednom mjestu, tzv. „one stop shop“) i naporima uložnim u unapređenje koordinacije izdavanja licenci,
- opišete rezultate ovih programa.

D. Proces usvajanja

16. Koji resursi su dostupni parlamentu kako bi se članovima parlamenta omogućilo da istraže pitanja koja se pojavljuju u zakonodavstvu?

17. U kojoj mjeri zakonodavno tijelo predlaže zakonodavne akte nezavisno od izvršne vlasti?

18. Kada je predlagač zakonodavnog akta parlament, da li on slijedi iste procedure

rasprave o javnoj politici i izrade zakonodavnog akta kao i izvršna vlast?

E. Mehanizmi za osiguravanje provedbe i poštivanja

Provedbene i žalbene politike

19. Da li su aktivnosti koje za cilj imaju da osiguraju poštivanje propisa dobro osmišljene i da li uz njih postoje pristupačne i učinkovite procedure za žalbu?

U ovom pitanju od vas tražimo da:

- sumirate opće pristupe regulatornoj provedbi,
- navedete da li su za postojeće politike provedbe u oblasti zaštite okoliša osigurana dovoljna sredstva kako bi se rješavali svi slučajevi kršenja,
- navedete da li su za postojeće politike provedbe u oblasti zaštite prava intelektualne svojine osigurana dovoljna sredstva kako bi se rješavali svi slučajevi kršenja,
- naznačite da li je u proteklim godinama uočen trend većeg nivoa ili nižeg nivoa poštivanja propisa,
- opišete žalbene procese u oblasti zaštite okoliša – bilo upravne ili sudske,
- opišete žalbene procese u oblasti zaštite intelektualne svojine – bilo upravne ili sudske.

17. Koja je uloga sudskog nadzora u regulatornoj kvaliteti?

Za ovo pitanje Vas molimo da:

- opišete opću ulogu sudova u ocjeni pravnih propisa i osnov temeljem kojeg sudovi mogu ukinuti regulatorne odluke,
- naznačite da li je u proteklim godinama došlo do promjena u sudskim procesima s ciljem kako bi se oni učinili efikasnijim i učinkovitijim.

PRILOG 4: EKSPERTI I TIM KOJI JE VODIO PROJEKAT**Dr. Luigi Carbone**

Sudija u Vrhovnom upravnom sudu Italije, pravni savjetnik u Uredu premijera Italije.

Dr. Ortlieb Fliedner

Pravnik, Marl, Njemačka

Dr. Eoin Gahan

Ekonomist i šef Odjela za regulaciju, trgovinu i javnu politiku u FORFAS-u (Državnoj agenciji za nacionalno planiranje privredne politike, trgovine, nauke, inovacija i obrazovanja u Irskoj). Prije ove pozicije, radio je u jednoj međunarodnoj konsultantskoj firmi koja se bavi pitanjima regulatorne reforme. Takođe je radio kao koordinator Dekade industrijskog razvoja Ujedinjenih naroda za Afriku.

Dr. Dieudonné Mandelkern

Počasni član Conseil d'État, Grande Officier de la legion d'honneur, Commandeur de l'ordre Nationale du Mérite, Chevalier des Arts et des lettres i predsjednik Grupe koju je imenovala Evropska komisija s ciljem istraživanja pitanja u oblasti bolje regulative, koja je kasnije postala poznata kao Mandelkernova grupa.

Profesor Alan Mayhew

Profesor na katedri Jean Monnet, Evropski institut Sussex, Univerzitet u Sussexu

G. Charles-Henri Montin

Od jula 2004. godine, šef Odjela za bolju regulativu i međunarodne poslove, Agencija za pojednostavljenje administracije, Ministarstvo finansija, Pariz

Od 1994. do 2004. godine: direktor Odjela za administraciju i kadrove, Međunarodni sekretarijat NATO-a, Brisel.

G. Flemming Olsen

Ministarstvo finansija, Danska, kasnije OEDC, Odjel za upravu i teritorijalni razvoj

G. Giovanni Rizzoni

Šef Ureda za plenarne sjednice

Odjel za plenarne sjednice, Predstavnički dom Italije, Rim, Italija

G. Dick van den Bosch

Pravni savjetnik i zamjenik šefa Odjela za kvalitetu zakonodavstva, Ministarstvo pravosuđa Nizozemske

Gđa Kathy van Hoorne

Viši projektni menadžer, Ured premijera, Agencija za pojednostavljenje administracije, Brisel, Belgija

G. Henrik Wingfors

Ministarstvo industrije, zapošljavanja i komunikacija, Štokholm, Švedska

Menadžment projekta

Tim je ispred SIGMA-e vodio g. Edward Donelan, pravnik (član advokatskih komora Middle Temple, London i Kings Inns, Dublin), viši savjetnik (glavni administrator u OECD-u). Takođe je bio vodeći autor ovog izvještaja.

Prije svog angažmana u SIGMA-i bio je direktor Jedinice za reviziju zakona pri Uredu pravobranioca u Dublinu i predavač na Univerzitetu u Dublinu.

Bio je angažovan u brojnim međunarodnim i domaćim radnim tijelima u vezi sa pitanjima bolje regulative i radio je ocjenu izvještaja kolega eksperata za Francusku i Poljsku u sklopu istraživanja OECD-a o reformskim politikama koje je provedeno u tim zemljama.

Pomagali su mu:

- **Gđa Diane de Pompignan** koja je uradila značajan dio istraživanja, pripremila preliminarni nacrt izvještaja za pojedine države i sintezu izvještaja, te pripremila materijale za konferencije i seminare,
- **Gđa Sandra Phillipe** koja se bavila administrativnim i logističkim aspektima projekta.

PRILOG 5: KORIŠTENA LITERATURA

Specifična dokumentacija o Kipru

1960 Constitution of Cyprus, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/cy00000_.html

National reform programme – Cyprus, 2005

CAIMED (Center for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region) (2002), *Administrative reform in the Mediterranean Region, Summary report on Cyprus*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN019334.pdf>

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Cyprus' preparation for membership*

International Comparative Legal Guide (2005), *Environmental Law: Cyprus*, <http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/EnvironmentLaw2005.pdf>

International Intellectual Property Alliance (2005), *Special 301 Report – Cyprus*, <http://www.iipa.com/rbc/2005/2005SPEC301Cyprus.pdf>

Specifična dokumentacija o Češkoj Republici

Ministry of Interior of the Czech Republic (2004), *Public administration in the Czech Republic*

Ministry of Finance of the Czech Republic (2004), *National report on reforms of product and capital markets*, chapter 2 – Increasing productivity and business dynamism

Ministry of Finance of the Czech Republic, *National Lisbon Programme, 2005-2008*

2005 Annual report on the activities of the Public Defender of Rights

Goetz K.H. and Wollman H. (2001), *Governmentalising central executives in post-communist Europe: a four-country comparison*, *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001, 864-887

Louis J.J. (2001), Answer to the questionnaire on the execution of decisions in the field of administrative law, Party on the Project Group on Administrative Law, Council of Europe, 2001, http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Hungary%20E.asp#TopOfPage

Mezricky V. (1994), *Environmental Inspection in transition in the Czech Republic*, Third international conference on environmental enforcement, Mexico, 25-28 April 1994

Trnka D., *Better Regulation in the transition economy, case of the Czech Republic*, OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Hungary, Submission by the Hungarian delegation, Public Governance Committee, 28 September 2005

OECD (2001), *Reviews on Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Czech Republic*, Paris

OECD (2004), *Economic Surveys – Czech Republic*

SIGMA (2003), *Public Service and the administrative framework assessment – Czech Republic*
World Bank, *Regulatory Reform in Hungary, Poland, and the Czech Republic*,
<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/privatesector.htm>

Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and
Social Affairs, UN (2004), *Czech Republic – Public administration – Country profile*, May 2004,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023212.pdf>

International Comparative Legal Guides (2005), *Environmental Law – Czech Republic*,
http://www.iclg.co.uk/index.php?area=4&country_results=1&kh_publications_id=34&chapters_id=728

Specifična dokumentacija o Estoniji

1992 Constitution of the Republic of Estonia, http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html

Government of the Republic Act

Randma T. (1999), *Civil services and State Administrations – Country report: Estonia*

Merusk K. (2004), “Administrative Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their
Implementation”, *Juridica International* 1, 2004: 56-62

arits R. (2004), “Good law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to it in the
Republic of Estonia”, *Juridica International* 1, 2004: 4-13

Viks K., Randma T. (2005), “Facing the Challenges of EU Accession: Development of
Coordination Structures in Estonia”, *International Journal of Organisation Theory and Behavior*
8(1): 67-102

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Estonia’s
preparation for membership*,
http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/CMR_EE.pdf

Specifična dokumentacija Mađarske

Prime Ministers Office (2005), *The Hungarian Public Administration System*, Budapest.

Ministry of the Interior (2004), *The Hungarian System of Local governments*, Hungary.

Hungarian National Assembly (2005), *The Activities of the Hungarian National Assembly
regarding European Affairs*.

National Reform Programme for Growth and Employment 2005-2008,
http://www.dnet.at/euost/fragen/pdf/hu_NRP.pdf.

New Hungary – Freedom and Solidarity: the Programme of the Government of the Republic of
Hungary for a Successful, Modern and Just Hungary, 2006-2010.

Goetz K.H. i H. Wollman (2001), “Governmentalising central executives in post-communist
Europe: a four-country comparison”, *Journal of European Public Policy*, 8:6 December 2001,
864-887.

Hajnal G. (2005), “Bureaucratic incapacity in transition democracies: case study of decision
behaviour in Hungarian government organisations”, draft version, 13th NISPAcee Annual
Conference “Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE
Countries”, Moscow, 19-21 May 2005.

Kovacsy Z. (2005), *The occurrence and quality of information on impact assessments in
proposals to the government on draft acts in Hungary*.

Louis J.J. (2001), Answer to the questionnaire on the execution of decisions in the field of administrative law, Party on the Project Group on Administrative Law, Council of Europe http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Hungary%20E.asp#TopOfPage.

Pulay G. (2005), *The Hungarian public administration in the system of state organs*, Budapest, <http://misc.meh.Hungary/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf>.

Staronova K. and Kasemets A. (2005), "Assessing the occurrence and quality of information on IA attached in the explanatory memoranda of the draft legislation", 13th NISPACE Annual Conference "Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries", Moscow, 19-21 May 2005.

Stumpf I. (2005), "Managing executive decision-making from the Office of the Prime Minister – Hungarian experiences", Paper, NISPACE 13th Annual Conference, 15 March 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan022173.pdf>.

Submission by the Hungarian delegation OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Hungary, Public Governance Committee, 29 September 2005.

OECD (2000), *Reviews of regulatory reform – Regulatory reform in Hungary*, OECD, Paris.

OECD/SIGMA (2003), *Public Service and the administrative framework – Assessment*.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Hungary's Preparation for membership*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf.

International Comparative Legal Guide (ICLG), *Environmental Law 2005: Hungary*, <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/382.pdf>.

International Intellectual Property Alliance, *2005 Special 301 Report – Hungary*, <http://www.iipa.com/rbc/2005/2005SPEC301HUNGARY.pdf>.

Specifična dokumentacija o Latviji

Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia (2001), Procedure for filling in annotations of draft regulatory enactments.

2002 Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers.

Ministry of Economy, Republic of Latvia, Single Strategy of National Economy, Decree No. 568 of the Cabinet, 18/08/2004.

National Lisbon Programme for Latvia 2005 – 2008.

http://www.em.gov.lv/em/images/modules/items/item_file_11635_2.pdf.

Simanis M. (1999), *Civil services and state administrations – Country report: Latvia*.

Skujeniece V. (2003), *The Quality of Court Judgements*, Centre for public Policy, Providus.

Miezaine Z. (2003), *Public administration and non-governmental organisations – opportunities for cooperation*, Centre for public policy, Providus.

International Comparative Legal Guide (ICLG), *Environmental Law 2005: Latvia*, <http://www.lawin.lt/en/docs/download/881.php>.

SIGMA (2003), *Public service and administrative framework assessment – Latvia*.

Specifična dokumentacija o Litvaniji

Ashbourne A. (1999), *Lithuania: The rebirth of a Nation, 1991 – 1994* Oxford, Lexington Books.

1992 Constitution of Lithuania, www.lrs.lt (takođe sadrži i druge korisne informacije).

Government Program 2004-2008, www.lrvk.lt (sadrži informacije o ranijim sazivima vlade, itd.).

European Commission, Annual Progress Reports on Lithuania,

<http://www.euro.lt/showtopitems.php?TopMenuID=43&LangID>

(sadrži mnoge druge dokumente i ostale informacije o pristupu Litvanije EU)

Dimitrova A., Maniokas K., *Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy*,

www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018697.pdf.

Maniokas K. (2003), *The Impact of the EU Accession on Public Governance in Lithuania*,

www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/symposia/7/maniokas.pdf.

Vilpišauskas R. (2003), *The Regulatory alignment in the context of EU Accession and its impact on the functioning of Lithuanian economy, technical background paper prepared for the World Bank report Lithuania: Readiness for EU Accession Study*, Spring 2003.

Vilpišauskas R. (2003), *The Changing Role of the State in Central and Eastern Europe after the EU Accession*, www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe22/ramunas.pdf.

World Bank (2004), *Lithuania: Investment Climate Assessment, ECSPF*, December 2004,

www.lrvk.lt/pasaul_bankas.

Specifična dokumentacija o Malti

National Action Plan for employment,

http://www.msp.gov.mt/esf/publications/nap_employment.pdf.

Malta Environment and Planning Authority (2005), *Annual report and accounts*,

<http://www.mepa.org.mt/press/AnnReps/Annual%20Report%202005.pdf>.

Malta Federation of Industry (2004), *Report on Government Induced Cost*.

Management Efficiency Unit (2004), *Regulatory Impact Assessment of the proposed Construction Side Management Framework* – Minister for Rural Affairs and the Environment.

National Reform Programme – Malta's strategy for growth and jobs for the period 2005 to 2008,

http://www.mcmp.gov.mt/pdfs/National_Reform_Programme_Malta.pdf.

2006-2010 Malta Pre-Budget Document,

<http://www.mfin.gov.mt/image.aspx?site=MFIN&ref=OPM%20Pre-budget%20English>.

CAIMED (Center for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region) (2004),

Administrative reform in the Mediterranean Region – Summary of Malta,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019341.pdf>.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Malta's preparations for membership*,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_mt_final_en.pdf.

Specifična dokumentacija o Poljskoj

Republic of Poland, 2005-2008 National Reform Programme.

Wiszniewska B., Farr J.A., Jendroska J., Ministry of Environment, Poland (2002), *Handbook on Environmental Impact Assessment procedures in Poland*, Project to assist Poland in the

implementation of the Access to Information Directive and the Aarhus Convention, Funded by Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), Varsovie.

Farr J.A., Jendroska J., Szwed D., Ministry of Environment, Poland (2002), *Handbook on Public participation in Environmental Impact Assessment procedures in Poland*, A. Tvevad, Project, Funded by the Danish Cooperation for Environment in Eastern Europe (DANCEE), Varsovie.

Goetz K.H., Zubek R. (2005), *Law making in Poland: rules and patterns of legislation*, Report commissioned by Ernst & Young Poland within the framework of the Ernst & Young Better Government Programme, April 2005.

Goetz K.H. i Wollman H. (2001), "Governmentalising central executives in post-communist Europe: a four-country comparison", *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001, 864-887.

Kaweckim A.W., Kanton K. (2005), *International Comparative Law Guides* (ICLG), "Environmental Law – Poland".

Patpol Ltd, Poland (2004), Revisions to the Polish law on Industrial Property, Warsaw, <http://www.managingip.com/default.asp?Page=10&PUBID=34&ISS=12527&SID=472525&ReturnPage=5>.

Zbigniew K., "Process of upgrading the Polish Environmental enforcement procedures", Third International Conference on Environmental Enforcement, Mexico, 25-28 April 1994.

Zubek R. (2001), "A core in check: the transformation of the Polish core executive", *Journal of European Public Policy* 8:6 December 2001, 911-932.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf.

The Danish Institute of Technology, *Comparative Analysis: Better Regulation in Estonia, Poland and Russia*, <http://www.danishtechnology.dk/business-development/18023>.

OECD (2002), *Government Capacity to ensure High Quality Regulation*, OECD reviews of Regulatory Reform, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/50/1940201.pdf>

OECD (2002), *Reviews of Regulatory Reform, Poland – From transition to new regulatory challenges*.

OECD (2005), *Economic policy reforms: going for growth 2006: Progress in responding to the 2005 policy priorities*, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/45/36012833.pdf>.

OECD (2005), Statistical Profile of Poland, <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?QueryName=22&QueryType=View&Lang=en>

OECD (2004), Economic Survey – Poland? <http://publications.oecd.org/acrobatebook/1004081E.PDF>.

OECD, ePoland, www.oecd.org/dataoecd/9/38/1952799.pdf.

Submission by Poland OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Poland, Public Governance Committee, 29 September 2005.

IMF (2005), Poland—Concluding Statement after the IMF Staff Visit, November 2005? <http://www.imf.org/external/np/ms/2005/112105a.htm>.

Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, UN (2004), *Republic of Poland – Public administration – Country profile*, May 2004, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023221.pdf>.

SIGMA (2003), *Public service and administrative framework assessment – Poland*.

Specifična dokumentacija o Republici Slovačkoj

1992 Constitution of the Slovak Republic,
http://www.vlada.gov.sk/VLADA/USTAVA/en_vlada_ustava.shtml.

Act No. 547/2001 on organization of ministries and other central bodies of Slovak Republic state administration.

1997 Legislative Rules of the Government of the Slovak Republic, as last amended in 2001.

Government Guidelines for drafting and presenting materials for Sessions of the Government.

The Strategy of Competitiveness in Slovakia by 2010 – the National Lisbon Strategy,
<http://www.finance.gov.sk/EN/Default.aspx?CatID=115>.

National Reform Programme of the Slovak Republic (2006 – 2008),
http://www.finance.gov.sk/EN/Documents/IFP/nrp_2005_en.pdf.

Axworthy M. W. A., *Axis Slovakia: Hitler's Slavic Wedge, 1938-1945*.

Staronova K. (2004), "Policy-making in Slovakia", *NISPAcee document*, Volume V, No3, 2004,
http://www.nispa.sk/portal/files/publications/occasional/NISPAcee_Occas_2004-3.pdf.

Staronova K. (2003), *Recommendations for the improvement of the legislative drafting process in Slovakia*, mart 2003, OSI, Budapest, Hungary.

Commission of the European Union (2003), *Comprehensive monitoring report on the Slovak Republic's preparations for membership*,
http://ec.europa.eu/comm/development/body/organisation/docs/CMR_SK.pdf.

OECD (2005), *Economic Survey – Slovak Republic*.

International Comparative Legal Guide (2005), *Environmental Law 2005: Slovak Republic*,
http://www.iclg.co.uk/index.php?area=4&country_results=1&kh_publications_id=34&chapters_id=753.

Specifična dokumentacija o Sloveniji

Rules of Procedure of the Government of Slovenia (2001, last amended in 2006).

Rules of Procedure of the National Assembly (2002).

Act on Cooperation between the National Assembly and the Government in the EU Affairs (2004).

Slovenian Intellectual Property Office (2005), *Annual report*, <http://www.uil-sipo.si/letno05.pdf>.

Office of the Government Secretary-General, Instruction No. 10 for implementing the provisions of Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia (2006).

Slovenian Ombudsman for Human Rights (2004), *Annual report*,
http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2004_eng.pdf

Report on National Assembly's work in the parliamentary term 2004-2008, First Year October 2004- December 2005.

Reform Programme for achieving the Lisbon Strategy Goals (2005),
<http://www.sigov.si/zmar/aprojekt/alizb-strategija/alizb-strategija.pdf>.

Dečman M., Klun M. (2003), "Tax Administration and e-government: a case of Slovenia", in NISPAcee Occasional Papers, No. 2, Vol. IV, Spring 2003?
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009283.pdf>.

Fink-Hafner D., Lajh D. (2003), "Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive", Paper – General Conference of the European Consortium for Political Research: "Europeanisation to EU Governance", Marburg,
http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/show_symposia.aspx?symposiaID=10.

Hacek M., Brezovsek M. (2005), *Commitment of Slovenian civil servants and politicians to democratic values and norms*,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN021561.pdf>.

Kavsek B., Vranič H. (2005), *International Legal Comparative Legal Guide to Environmental Law 2005 Slovenia*,
<http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/EnvironmentLaw2005.pdf>.

Louis J.J. (2001), Answer to the questionnaire on the execution of decisions in the field of administrative law, Party on the Project Group on Administrative Law, Council of Europe,
http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/General/Slovenia.

Pecar Z. (2002), *Performance analysis and policy transfer as preconditions of successful public administration reform in Slovenia*,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004732.pdf>.

Ploštajner Z. (2004), "Slovenian Public Administration: Continuation of Reform", *Reforming Local public administration: efforts and perspectives in South East European Countries*, Regional Office Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2004.

Center for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region (2003), *Policies for business in the Mediterranean Countries: Slovenia, Italia*,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan018702.pdf>.

Commission of the European Community (2003), *Commitment of Slovenian civil servants and politicians to democratic values and norms*,
http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_si_final.pdf.

SIGMA (2003), *Public service and administrative framework assessment*.

Dokumenti EU

Declaration 39 on the quality of the drafting of Community legislation, annexed to the Final Act of the Amsterdam Treaty, 1997.

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001:
<http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/mandelkern.pdf>.

Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions, 2003:
http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/guide/index_en.htm.

Inter-institutional Agreement on Better Law Making, 2003:
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

Advancing Regulatory Reform in Europe, A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, 7 December 2004:
<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95A/52/6presidencies.pdf>.

Dokumenti Evropske komisije

European Commission (2001), A sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for sustainable development, COM(2001)264 final,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0264en01.pdf.

European Commission (2001), European governance: White paper, COM(2001)428 final,
http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm.

European Commission (2002), General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704 final,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.

European Commission, Communication from the Commission 'European Governance: Better Lawmaking', COM (2002)275 final,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0275en01.pdf.

European Commission (2002), Communication from the Commission on Impact Assessment, COM (2002) 276 final,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf.

European Commission (2002), Action plan – "Simplifying and improving the regulatory environment", COM (2002) 278 final,
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0278en01.pdf.

European Commission (2002), Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines, COM(2002)713 final,
http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf.

European Commission, Communication from the Commission, "Updating and simplifying the Community acquis", COM(2003)71 final,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0071en01.pdf.

Interinstitutional agreement on Better Lawmaking, (2003/C 321/01),
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

European Commission (2004), Report from the Commission, 'Better Lawmaking 2004', COM(2003)770, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0098en01.pdf.

European Commission (2004), Commission Staff Working Paper, Impact assessment: Next Steps, SEC(2004)1377,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf.

European Commission (2004), Communication from the Commission, The implementation of the framework action 'Updating and simplifying the Community Acquis', COM(2004)432,
http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_communic_432_en.pdf.

European Commission (2005), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005)97, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf.

European Commission (2005), Staff Working paper on Impact Assessment and ex ante evaluation, COM(2005)119 final,
http://ec.europa.eu/research/future/pdf/comm_sec_2005_0430_1_en.pdf.

European Commission (2005), Commission Staff Working Document, Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, Minimising administrative costs imposed by legislation, COM(2005)175,
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf.

European Commission (2005), Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, COM (2005) 518 final,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf.

European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, September 2002, Outcome of the screening of legislative proposals pending before the legislator, COM (2005) 462 final,
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_br_final.pdf.

European Commission (2005), Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Implementing the Community Lisbon Programme: a Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment, COM(2005)535,
http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sqa_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52005DC0535.

European Commission (2005), Commission Staff Working Paper, 'Working together for growth and jobs, new steps in implementing the revised Lisbon Strategy, SEC(2005)622/2,
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/SEC2005_622_en.pdf.

European Commission (2005), New Impact Assessment Guidelines, SEC(2005)791,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

European Commission (2006), reports from the Commission on Better Lawmaking 2005, COM (2006) 289 Final,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2006), A strategic review of Better Regulation in the European Union, 2006(690) final,
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_689.pdf.

Commission Working Paper 2006(690), First progress report on the strategy for the simplification of the regulatory environment:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_690.pdf.

Commission Working Document 2006(691), Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_691.pdf.

Dokumenti OECD-a

OECD Council, Recommendation of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 9 March 1995, OECD/GD/ 95(95).

OECD/PUMA, Synthesis Report on Regulatory Reform, 1997:
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>.

OECD/PUMA (2002), *From Interventionism to Regulatory Governance*, PUMA(2002)3,
[http://www.oelis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/492ca7053d67be94c1256b73005e6ecb/\\$FILE/JT00121942.DOC](http://www.oelis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/492ca7053d67be94c1256b73005e6ecb/$FILE/JT00121942.DOC).

OECD Reviews of Regulatory Reform, Taking Stock of Regulatory Reform: a multidisciplinary synthesis, 2004.

OECD Guiding Principles for regulatory quality and performance, 2005:
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>.

OECD (2006), *Alternatives to Traditional Regulation*, Working Party on Regulatory Management and Reform (OECD) GOV/PGC/REG (2006) 9.

Dokumenti SIGMA-e

SIGMA (1997), [*Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*](http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf), SIGMA Paper No 15, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf>.

Ostale publikacije

The International Bank for Reconstruction and Development – The World Bank, *Doing Business in 2006 Creating Jobs*, Washington, 2006, 188 pages.

Selected Papers from the 11th NISPAce Annual Conference Bucharest 2003, *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, Bratislava, 2004, 281 pages.

Baldwin (Robert), Cave (Martin), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 1999.

Proceedings of the workshops of the APEC-OECD Co-operative initiative on Regulatory Reform:
http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_37421_2397017_1_1_1_37421,00.html.