

Kapaciteti regulacijskog menadžmenta u tranzicijskim zemljama

*Slavica Banić**

Analizira se dokument OECD-Sigma br. 42 *Kapaciteti regulacijskog menadžmenta u zemljama članicama Europske unije koje su se pridružile 1. svibnja 2004.* U dokumentu se analizira postojanje regulacijskog menadžmenta i stupanj razvijenosti politike bolje regulacije, sredstva za ostvarenje te politike, proces donošenja propisa, kao i njihove provedbe i pridržavanja, sve to u deset novih zemalja članica EU. I Hrvatska se razmjerno kasno priključila toj politici osnivanjem ureda HITRO.hr te ureda za procjenu učinka propisa, no oba su pokušaja bila razmjerno neuspješna. Razlog tome je ponajprije manjak adekvatno obrazovanih službenika u području javne uprave i bolje regulacije.

Ključne riječi: OECD-Sigma, regulacijski menadžment, bolja regulacija, parlament, propisi, tranzicijske zemlje, Hrvatska

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske i glavna tajnica Instituta za javnu upravu (Constitutional Court Justice, Republic of Croatia, and secretary general of the Institute of Public Administration)

1. Uvod – u povodu dokumenta OECD-Sigma broj 42

Politika bolje regulacije (*better regulation*) u okvirima Europske unije iz godine u godinu poprima sve veće značenje. Poboljšanje regulacijskog okruženja i regulatornih procesa u okviru institucija Europske unije i njezinih članica postaje ključan čimbenik u kreiranju poslovnog okruženja koji ima za rezultat rast produktivnosti.¹

Europska komisija je, stoga, zatražila od Sigme analizu kapaciteta regulacijskog menadžmenta deset zemalja članica Europske unije koje su joj se pridružile 1. svibnja 2004., želeći steći bolji uvid u njihovu praksu na jednom od područja dobrog upravljanja.

Nove zemlje članice Europske unije zemljopisno su i kulturološki različite. Ono što ih veže jest iskustvo usvajanja pravne stečevine Europske unije u vrlo kratkom razdoblju i suočavanje s problemima njezina tumačenja i primjene. Osim toga, osam od deset tada primljenih zemalja članica dodatno se nosi s teretom prelaska u tržišna gospodarstva, što rezultira bitnim promjenama političkih institucija i administrativnog okruženja.

Na čelu projektnog tima koji je pripremio dokument br. 42 bio je Edward Donelan, viši savjetnik, koji je pripremio i nacrt izvješća. Izvješće je objavljeno 2007., dok je pripremno istraživanje s izradom nacionalnih studija provedeno od ožujka 2005. do listopada 2006.

Sigma se u provedenim studijama nije bavila pitanjima kvalitete propisa novih zemalja članica ili procjenom njihove eventualne podreguliranosti ili preroguliranosti. Usredotočila se na utvrđivanje činjenica s ciljem da se stečena saznanja mogu potom iskoristiti kao sredstvo u poticanju razvitka politike bolje regulacije.

Okosnicu studija činila su pitanja:

- postojanje politika regulacijskog menadžmenta i stupanj do kojeg su se razvile u politike poboljšanja pravne regulacije,
- formuliranje politika, izrada nacrta propisa i drugih akata i procesi kojima se osigurava kvaliteta regulacije, kako već postojeće, tako i nove,

¹ Ovdje se prikazuju temeljne ideje dokumenta koji je 2007. objavila OECD-Sigma pod brojem 42 i naslovom *Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004*, GOV/SIGMA(2007)6. Dokument opsega 121 stranice dostupan je na web stranici <http://www.sigmaweb.org>

- procesi donošenja propisa,
- mehanizmi provedbe i pridržavanja propisa.

2. Regulacijski menadžment

Regulacijski menadžment je proces u kojem se problemi s kojima se država suočava selektiraju za političku analizu, donosi se odluka i potom se izrađuje nacrt propisa. Odluku kojom se formulira politika i izrađuje nacrt propisa donosi vlada ili ministar, ako je ovlašten na to.

Sagledavajući pristup novih zemalja članica u tom pogledu, Sigma je uzela u obzir standardne indikatore regulacijskog menadžmenta kao polazne točke za utvrđivanje činjenica. Ti indikatori podrazumijevaju postojanje politike bolje regulacije, strategije za akciju i političke prioritete, koherentni i konzistentni proces formuliranja politike i nacrta propisa, njihovu kvalitetu kao i postojanje odgovarajućeg broja zaposlenih koji mogu ostvariti postavljene ciljeve.

Polazeći od politike bolje regulacije, u više zemalja uočen je razvitak eksplicitne politike o boljoj regulaciji (npr. Poljska, Češka), dok su u drugim zemljama (Mađarska, Slovačka i dr.) elementi politike bolje regulacije svoje mjesto našli u okviru različitih strategija ili akcijskih planova razvitka ili reforme javne uprave.

Prateći ostale indikatore regulacijskog menadžmenta, utvrđeno je da se većina novih zemalja članica u procesu formuliranja politika koristi mješovitim procesom donošenja političkih odluka. Političke odluke donose se kako na temelju strogo postavljenih programa, tako i neplanski, kao posljedica trenutačnih okolnosti. Ono što je zajedničko svim novim članicama u pogledu prioriteta u formuliranju politika jest implementacija prava Europske unije.

Proces planiranja, procedura kojom se rješavaju sukobi pri utvrđivanju političkih prioriteta, kao i osiguranje kvalitete propisa različito su riješeni u pojedinim zemljama. U zemljama u kojima je stranačka disciplina slaba (Mađarska, Poljska, Slovačka) planiranje nije učinkovito. S druge strane, u nekim drugim zemljama proces planiranja koordiniraju posebna tijela koja su osnovana ili u okviru ministarstva ili pri vladi (Cipar, Latvija). U pogledu osiguranja kvalitete propisa, Sigma je u novim zemljama članicama utvrdila dva osnovna modela. Prema jednom od njih, kvaliteta propisa provjerava se unutar samog ministarstva i u suradnji s drugim ministarstvima, a ponekad i od vanjskih tijela. Drugi način je osnivanje posebnih

odbora ili tijela, s tim da su ta tijela najčešće ograničena na provjeru kvalitete tehničkih i pravnih pitanja. Međutim, ono što je zajedničko svim zemljama jest da su za pravna pitanja nadležna ministarstva pravosuđa (osim na Cipru), a za financijska pitanja ministarstva financija.

Sigma je u svojim analizama pozornost posvetila i pitanju broja osposobljenih službenika za formuliranje politika kao elementa regulacijskog menadžmenta. Većina novih zemalja članica navela je problem nedostatka dogovarajućih kadrova za poslove javne uprave.

3. Sredstva kojima se osigurava politika bolje regulacije

Procjena učinka propisa, savjetovanje, alternative, pojednostavnjenje propisa i dostupnost propisa sredstva su politike bolje regulacije koja su u novim zemljama članicama promatrana s aspekta načina njihova korištenja, svrhe korištenja, tijela koja se njima koriste i vremena u kojem se koriste.

U pogledu procjene učinka propisa, većina novih zemalja članica, osim Cipra i Malte, usvojila je procjenu učinka u različitim oblicima, ali više u formalnom smislu nego sadržajno. U pogledu pravne osnove za primjenu procjene učinka, njezine transparentnosti i metodologije, nove zemlje članice najvećim joj dijelom pristupaju putem vladinih poslovnčkih odredaba, dok se u pogledu metodologije primjećuju dva trenda. Neke zemlje članice imaju smjernice za procjenu, dok je kod drugih metodologija stvar odluke ministarstva koje izrađuje procjenu učinka.

Savjetovanje, kao sredstvo politike bolje regulacije, u većini je novih zemalja članica obvezatno. No, metodologija je različita. Zanimljivo je da ona u nekim zemljama članicama čak varira od ministarstva do ministarstva. Sigma je razlike u vezi sa savjetovanjem uočila i s obzirom na stupanj razvoja civilnog društva. Na Cipru, u Estoniji ili na Malti proces savjetovanja provodi se u različitim fazama donošenja odluka putem socijalnog dijaloga i tradicije dogovaranja. Međutim, većina njih savjetovanje promatra kao tegoban proces u kojem civilno društvo nema dovoljno kapaciteta za savjetovanje. Ono što je zajedničko svim novim zemljama članicama je da nema ozbiljnog i ujednačenog pristupa tom pitanju. Javno savjetovanje postaje u zemljama članicama jedan od novijih pravnih zahtjeva pri donošenju propisa. Većina njih svoje prijedloge propisa objavljuje na svojim službenim stranicama, s tim da neke članice omogućuju i slanje vlastitih prijedloga i mišljenja.

Alternativa naspram tradicionalnom reguliranju jest sredstvo politike bolje regulacije kojim se želi izbjeći uobičajeno strogo propisivanje koje u danim uvjetima može biti zapreka pri ostvarenju vladine politike. Sigminna analiza pokazala je da mogućnosti u zemljama članicama za primjenu alternativa postoje, ali da ipak donošenje propisa i dalje ima prevagu u realizaciji vladine politike.

Proces pojednostavnjenja propisa i mjerenja administrativnih troškova u novim zemljama članicama prepoznat je kao potreba radi postizanja veće konkurentnosti njihovih ekonomija. Ta se potreba vidi iz vladinih stajališta ili programa koji se odnose na politiku bolje regulacije. Češka je, tako, prihvatila akcijski plan smanjenja administrativnih opterećenja na poduzetništvo u travnju 2005. kao i metodologiju mjerenja administrativnih troškova. Estonija je objavila akcijski plan pojednostavnjenja velikog broja pravnih područja koja utječu na poslovanje. Plan je obuhvaćao pojednostavnjenje prava trgovačkih društava, prijedlog poboljšanja rada javnih bilježnika, reforme u području radnog prava, itd. Zanimljivo je da su neke zemlje članice poduzele značajne korake u području pojednostavnjenja zakonodavne forme. To se pojednostavnjenje odnosilo na jezik, stil, strukturu, koherentnost i dostupnost propisa. U Estoniji se svake godine parlamentu podnosi izvješće o stanju u zakonodavstvu, njegova sukladnost Ustavu i općim pravnim načelima. Pojednostavnjenje različitih upravnih postupaka također je dobilo na važnosti. U nekim zemljama do toga je došlo zbog zahtjeva poslovnog sektora.

Nadalje, dostupnost propisa kao sredstvo bolje regulacije podrazumijeva ne samo dostupnost u smislu jednostavnog pronalaženja propisa nego i mogućnosti njegova jednostavnog praćenja i razumijevanja. U svim novim zemljama članicama, osim na Cipru, zakonodavstvo je dostupno na internetu i besplatno. U tom smislu išlo se i korak dalje. U nekoliko zemalja moguć je pristup pročišćenim tekstovima propisa. U Estoniji se, primjerice, od 2006. propisi u pročišćenim verzijama objavljuju istovremeno s njihovim izmjenama i dopunama.

4. Proces donošenja pravnih propisa

U analizi procesa donošenja propisa Sigma je kao parametre za procjenu uzela strukturu donošenja primarnog zakonodavstva,² proceduru dono-

² Pod primarnim zakonodavstvom razumiju se zakoni, a pod sekundarnim podzakonski propisi.

šenja zakona, pitanje parlamentarne inicijative u procesu donošenja zakona (prolaze li parlamentarne inicijative široku političku debatu i nacrt na način kako to čini izvršna vlast), raspoložive resurse koji omogućuju zastupnicima istraživanje problema u vezi s propisima koji su u proceduri i u kojoj se mjeri donose zakoni koje su predložili zastupnici, odnosno u kojoj mjeri postoji zakonodavstvo izvan utjecaja izvršne vlasti.

U pogledu strukture donošenja primarnog zakonodavstva, općenito gledano, parlamenti su nadležni za donošenje primarnog zakonodavstva. Iznimka je Cipar u kojem zastupnički dom raspravlja i o sekundarnom zakonodavstvu. Nadalje, pitanje strukture donošenja propisa bitno je i s aspekta strukture samog parlamenta, tj. je li riječ o jednodomnom ili dvodomnom parlamentu. Sigma je na temelju analize procedure donošenja propisa ustanovila potrebu njezina preispitivanja u novim zemljama članicama. Pritom polazi od pitanja zašto postoje različiti sustavi, čemu služe različite procedure i mogu li se zakoni razmatrati i donositi na efikasniji i učinkovitiji način. Razlog potrebe za preispitivanjem vidi se, primjerice, na slučajevima Slovenije u kojoj se može izbjeći prvo čitanje ili pak Slovačke u kojoj je moguće sukladno parlamentarnom poslovniku proći sva tri čitanja za vrijeme jedne plenarne sjednice.

Nadalje, u slučajevima u kojima zastupnici predlažu donošenje propisa, bitno je da prijedlozi zadovolje sve tehničke uvjete koje ispunjavaju propisi koje inače predlaže izvršna vlast. U protivnom, učinak tako donesenog propisa može biti višestruko štetan. Sigma je u svojim analizama obratila pozornost na primjenu načela bolje regulacije u novim članicama u smjeru utvrđivanja jesu li prijedlozi zastupnika podvrgnuti istim političkim analizama i pravilima pri izradi nacrtu kao što je to slučaj u izvršnoj vlasti. Praksa većine zemalja članica svodi se na slanje zastupničkog prijedloga vladi na razmatranje i davanje mišljenja. Također, u više zemalja zastupnički prijedlozi moraju imati ocjenu stanja i razloge za donošenje propisa na isti način kako je to predviđeno za vladine nacрте propisa. U Litvi je, primjerice, obvezatno slanje prijedloga Odjelu za europsko pravo pri Ministarstvu pravosuđa radi procjene o suglasnosti rješenja s pravom Europske unije. U tom slučaju, Vlada je ovlaštena jedino dati svoj zaključak i predložiti amandmane koji moraju proći suglasnost parlamentarne radne skupine.

U razmatranju odnosa vlade i parlamenta (uzimajući u obzir ustavna rješenja kao i poslovničke odredbe parlamenta), primijećeno je da postoje dva pristupa. Jedan u kojem izvršna vlast dominira nad zakonodavstvom (Cipar, Estonija, Latvija, Malta, itd.) i drugi u kojem zakonodavna vlast ima aktivniju ulogu (Mađarska, Poljska, Slovačka). Negativne posljedice

potonjeg pristupa jesu u činjenici da vlada nema kontrole nad amandmanima koji se podnesu u fazi donošenja propisa. Međutim, razvidne su pozitivne promjene koje se ogledaju u međuinstitucionalnim sporazumima kojima se želi poboljšati proces donošenja propisa. Korak dalje napravljen je u Sloveniji koja ima Zakon o suradnji Državnog zbora i Vlade u EU poslovima.

5. Provedba i pridržavanje propisa

Sigma se u analizi ovog problema koncentrirala na područje zaštite prava intelektualnog vlasništva i zaštite okoliša s obzirom na njihovu važnost u novim članicama i njihovim gospodarstvima, kao i zbog činjenice da je riječ o područjima koja pokrivaju široke aspekte upravnopravne, građanskopravne i kaznenopravne naravi.

Sigma je u analizi navedenog indikatora regulacijskog menadžmenta krenula od pitanja općenitog pristupa ili »filozofije« provedbe i udovoljavanja propisima, njihova financiranja, postojanja svijesti o višim razinama provedbe i udovoljavanja propisima, kao i pitanja postupaka u kojima se građani mogu žaliti na upravne i sudske odluke.

Zaključuje se da ni u jednoj novoj članici na te probleme nema adekvatnog odgovora. Ipak, određen broj zemalja članica razvio je upravnopravne kazne koje se mogu izreći tijekom inspekcije u slučaju utvrđenog kršenja propisa ili koje se mogu naplatiti nakon što se ne udovolji zahtjevima upravnog tijela nakon opomene. U Estoniji upravo takav pristup u području zaštite okoliša smatraju učinkovitijim od uobičajenog prekršajnog postupka.

6. Zaključci i preporuke dokumenta broj 42.

Zaključci a ujedno i preporuke do kojih je Sigma došla nakon temeljite analize stanja regulacijskog menadžmenta u deset novoprimljenih zemalja članica Europske unije govore o potrebi jače političke potpore politici bolje regulacije s obzirom na činjenicu da razvitku bolje regulacije i poboljšanju kapaciteta regulacijskog menadžmenta konkurira značajan broj drugih pitanja koja su od iznimne važnosti. Od novih zemalja članica očekuje se prepoznavanje bolje regulacije kao područja koje zahtijeva ustrajnost i čvrstu opredijeljenost kojom će se poboljšati regulacijski menadžment.

Premda se u većini zemalja koriste sredstva politike bolje regulacije, u velikom broju slučajeva poželjni učinci izostaju zbog nedostatka odgovarajućih metodologija ili institucija koje mogu nadgledati kvalitetu procjena. Isti problem može se prepoznati i u pogledu procesa donošenja zakona, njihove provedbe i pridržavanja. Većina zemalja smatra da se donošenjem zakona riješio određen politički problem. U pogledu provedbe zakona i njihova pridržavanja primijećena je potreba preispitivanja dosadašnjih modela i eventualnog pronalaženja boljeg načina kojim će se osigurati efikasnija provedba zakona i njihovo učinkovitije pridržavanje.

Područje mjerenja administrativnih troškova i njihova smanjenja, tamo gdje je moguće, prepoznato je u novim zemljama članicama kao jedan od ključnih sredstava bolje regulacije. Dodatno, postoji potreba bolje suradnje izvršne i zakonodavne vlasti radi postizanja bolje regulacije. Ono što je potrebno postići u toj suradnji jest davanje prioriteta dobrom regulacijskom okruženju koje će povećati konkurentnost njihovih ekonomija. Stoga je potrebno usvojiti multidisciplinarni pristup u kojem će se propisi razmatrati sukladno načelima bolje regulacije.

Nove zemlje članice nalaze se pred navedenim izazovima koji podrazumijevaju sustavnu političku potporu na ovom području, nužnost prihvaćanja procjene učinka propisa u sadržaju, a ne samo formalno, učinkovito i efikasno zakonodavstvo kao i jaču ulogu parlamenata u području politike bolje regulacije.

7. Komentar

Dokument Sigme br. 42 o stanju regulacijskog menadžmenta u novim zemljama članicama, neposredno nakon njihova primitka u članstvo Europske unije, govori kako o načinu funkcioniranja političkog sustava, tako i o aktivnostima koje se poduzimaju u području razvitka politike bolje regulacije i poboljšanja regulacijskog okruženja. Struktura izvješća sastavljena je na temelju obrade pojedinih indikatora regulacijskog menadžmenta i sredstava za ostvarenje politike bolje regulacije. Iz takvog pristupa, nažalost, ne može se steći jasnija slika o stanju regulacijskog menadžmenta u pojedinoj zemlji. Razvidno je da odnos prema pojedinim sredstvima politike bolje regulacije varira od zemlje do zemlje, od toga da je zastupljen formalno ili ga nema, ili je, pak, preferiran u odnosu prema nekom drugom sredstvu.

Iako izvješće nije imalo kritički pristup i procjenu o valjanosti odnosno kvaliteti pojedinih rješenja, iz zaključaka i preporuka dade se naslutiti da

je ključni element navedenog stanja posljedica nedostatka političke potpore koja još uvijek zbog niza objektivnih razloga ne prepoznaje područje bolje regulacije kao bitan preduvjet rasta produktivnosti i razvitka gospodarstava.

Međutim, ima li se u vidu činjenica da je niz mjera i razvitak politike bolje regulacije u okviru EU doživio svoj puni zamah nakon Lisabonske strategije (2000.), pomaci koje čine novoprimitljene zemlje članice u razmatranom razdoblju zasigurno su za pohvalu. To tim više ako se ima u vidu činjenica (što je i navedeno u izvješću) da je proces prilagodbe i preuzimanja pravne stečevine trajao relativno kratko. Ako se tome doda i posebnost novih zemalja članica i njihova preustroja na prilagodbu gospodarstva tržišnom poslovanju, brži razvitak bolje regulacije zasigurno će se nametnuti kao nužnost koja će omogućiti veću konkurentnost gospodarstava tih zemalja i pridonijeti demokratizaciji političkih institucija.

SIGMA je organizacija koja, između ostalih, osigurava i potporu Republici Hrvatskoj. Promatranje institucija i analiziranje stanja regulacijskog menadžmenta u Hrvatskoj, kao zemlji kandidatkinji za članstvo, zasigurno neće naći bitno različito stanje nego što je ono u novim zemljama članicama, uz napomenu da se navedeni prikaz odnosi na situaciju u novim zemljama članicama od prije tri godine.

Političke institucije, njihova struktura, proces donošenja odluka, provedba i pridržavanje propisima ne odstupaju bitno od većine analiziranih zemalja članica. Ono što je zajedničko Hrvatskoj i navedenim članicama jest »instaliranje« i »lansiranje« nekih sredstava politike bolje regulacije, koji u praksi formalno postoje, ali sadržajno nisu zaživjeli u dovoljnoj mjeri da bi postali putokaz daljnjem razvitku te politike. Kao primjer dobrih, ali nedovoljno razrađenih sredstava politike bolje regulacije, treba spomenuti projekt HITRO.hr i osnivanje Ureda za procjenu učinka propisa kojima je Hrvatska krenula u dobrom smjeru. Ovaj potonji ured nije uspio zaživjeti između ostalog i zbog nedostatka ljudskih resursa koji bi na odgovarajući način mogli udovoljiti zahtjevima procjene učinka propisa kako se to čini u razvijenim članicama Europske unije. To govori kako Hrvatskoj predstoji dug i mukotrpan put mijenjanja svijesti o regulacijskom menadžmentu, koji sigurno neće biti lak ako se imaju u vidu isti problemi s kojima su se nosile i još se uvijek nose nove zemlje članice EU.

REGULATORY MANAGEMENT CAPACITIES IN TRANSITION COUNTRIES

Summary

OECD-Sigma paper no. 42 Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004 has been reviewed. The paper analyses regulatory capacity and better regulation, policy development, better regulation tools, enactment by parliaments, enforcement and compliance in ten new EU member states. Croatia has joined better regulation policy as a latecomer, by establishing HITRO.hr office and Office for regulatory impact assessment. Both attempts have been unsuccessful. The reasons are lack of adequately educated experts in public administration and better regulation field.

Key words: OECD-Sigma, regulatory management, better regulation, parliament, regulations, transition countries, Croatia