

UPRAVNO POJEDNOSTAVNENJE – VELIKA OČEKIVANJA, DVOJAKI REZULTATI

Pregledni znanstveni rad

UDK 340.134(497.5)

338.246.027(4)EU

339.923:061.1](497.5:4 EU)

Primljeno: 25. svibnja 2024.

Angela Paleka*

Kroz desetljeća implementacije politike bolje regulacije, ponajprije od strane Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske unije (EU), izrađene su brojne analize, studije i razvijeni različiti alati. Postignuća politika bolje regulacije uključuju uspostavu procjene učinaka propisa (RIA – Regulatory Impact Assessment) te povećanje transparentnosti i uključenosti prilikom izrade propisa. Jedan od segmenata bolje regulacije jest upravno pojednostavnjenje, kojim je predviđeno pojednostavnjenje propisa, formalnosti i procedura. U radu se pobliže opisuje koncept upravnog pojednostavnjenja, njegovi alati te povezanost s prekomjernom regulacijom/pozlaćivanjem (gold plating). Prikazuje se provedba politike boljih propisa u Republici Hrvatskoj (RH) te se analiziraju nastojanja za pojednostavnjenjem upravnog područja provedbe fondova EU-a, koje se smatra osobito kompleksnim. Radom se nastoji pridonijeti razumijevanju koncepta upravnog pojednostavnjenja i njegovu daljnjem razvoju.

Ključne riječi: bolja regulacija, upravno pojednostavnjenje, upravni formalizam (*red tape*), administrativni troškovi i tereti, prekomjerna regulacija/pozlaćivanje (*gold plating*)

1. UVOD

Društvena gustoća, sve intenzivnija dioba rada, rast količine znanja, brz razvoj novih tehnologija, proširenje kruga legitimnih interesa,¹ globalizacija i u novije vrijeme deglobalizacija pridonose širenju obuhvata i kompleksnosti regulacije. Kako u sve kompleksnijem kontekstu pomiriti vrijednosti očuvanja života i prirode s vrijednostima ekonomičnosti, pitanje je s kojim se regulatori svakodnevno suočavaju. Pitanja regulacije posebno su zahtjevnja u EU-u jer nastojanja za ostvarenjem zajedničkog tržišta pridonose širenju regulacije,² koja se dodatno komplicira kroz načela supsidijarnosti i višerazinskog upravljanja. Predvodnici politike kvalitetnije regulacije i upravnog pojednostavnjenja u prvom su redu OECD, a zatim i EU. Narativ regulacijskih politika polazi od neželjenih

* Angela Paleka, doktorandica Poslijediplomskog doktorskog studija Javnog prava i javne uprave, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

¹ Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., Upravna znanost, *Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije; suvremena javna uprava, Zagreb, 2014, str. 27–78.

² Musa, A., *Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. VI, no. 1, 2015, str. 3–40, str. 8.

učinka regulacije za poduzetnike, kao što su pretjerani upravni formalizam (*red tape*) i administrativni tereti (*administrative burden*), za koje se smatra da su prepreka razvoju gospodarstva.³ Međutim, višedesetljetna nastojanja na području bolje regulacije pokazuju da su pitanja regulacije zahtjevnija te se usprkos brojnim implementiranim mjerama njihov uspjeh ne može jednoznačno tumačiti.

U radu se analizira razvojni put politika kvalitetnijih propisa i alata bolje regulacije s fokusom na upravnom pojednostavnjenju. Opisuje se koncept prekomjerne regulacije tzv. pozlaćivanja (*gold plating*), koji Europska komisija (EK) ističe kao prepreku pojednostavnjenju. Nadalje se prikazuje implementacija regulacijskih politika u Republici Hrvatskoj (RH) te se analiziraju inicijative za pojednostavnjenje područja provedbe fondova EU-a, koje je zbog svojih specifičnosti identificirano kao iznimno kompleksno za korisnike i za tijela u sustavu upravljanja. U posljednjem dijelu rada autorica iznosi pregled izazova s kojima se politika boljih propisa suočava, a zaključno i svoja razmišljanja o pitanju daljnjeg razvoja politike.

2. RAZVOJ REGULACIJSKIH POLITIKA

Razvojni put regulacijskih politika⁴ i globalna politička i ekonomska kretanja neodvojivo su povezani. Kao jednostavno rješenje za kompleksan set problema koji su isplivali tijekom ekonomske i energetske krize 1970-ih godina, kada završava "zlatno doba" socijalne države,⁵ uvode se instrumenti deregulacije, regulatorne giljotine i upravnog pojednostavljenja. Navedeni alati trebali su otkloniti probleme prevelikog obujma regulacije i skrivenih troškova zastarjele i nekvalitetne regulacije, koji predstavljaju prepreku razvoju poduzetništva. No mjere su u najboljem slučaju ostvarile dvojake rezultate, a u mnogim slučajevima deregulacija i menadžerski pristup javnoj upravi doveli su do povećanja opsega regulacije, kreiranja novih regulatornih organizacija, povećanja kompleksnosti, formalizma i specijalizacije regulacije.⁶ Spoznaja da regulacija predstavlja kompleksnu općedruštvenu tematiku dovodi do preusmjerenja s kvantitete na kvalitetu propisa i proces njihova donošenja.⁷ Slijedi faza regulacijskog menadžmenta,

³ Negativna obojenost regulacije ističe se do mjere da se u literaturi pronalazi objašnjenje da „regulacija nije sama po sebi štetna“, OECD, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, Regulatory Policy Division, 2009, str. 44.

⁴ Za više o razvojnim fazama politika boljih propisa u OECD-u i EU-u vidjeti u: Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, 2012, str. 187–193; OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, 2002, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policies-in-oecd-countries_9789264177437-en (pristup: 16. 5. 2024.), str. 19–25.

⁵ Kao uzroci krize socijalne države, uz ekonomske, energetske i demografske teškoće, identificiraju se i brz tehnološki razvoj te utjecaj ideologije, odnosno političkih opcija koje se po svojem habitusu protive državnoj intervenciji u gospodarstvu. Za više vidjeti: Koprić, I., Marčetić, G., *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*, Hrvatska javna uprava, god. 2 (2000), br. 1, str. 25–82.

⁶ Hood, C., James, O., Scott, C., *Regulation of Government: Has it increased, is it increasing, should it be diminished?* Public Administration, vol. 78, br. 2, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, 2000, str. 283–304; Džinić, J., *Regulacijska tijela i regulacija: neki problem u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 11 (3), 651–680, 2011, str. 654–655.

⁷ Koprić i sur., 2012, str. 188.

koja je usmjerena na poboljšanja institucija uključenih u procese regulacije. Politika bolje regulacije razmatra odnos države i gospodarstva, a „uloga države se shvaća na način da ona treba svojom regulacijom olakšati gospodarski razvoj, te izbjegavati pretjerane, neodgovarajuće i za gospodarstvo i građane tegobne propise“.⁸

Pitanja kvalitetnije regulacije u fokusu su OECD-a od sredine 1990-ih godina, dok usmjerenje EU-a u tom pogledu jača usvajanjem Lisabonske strategije u 2000. godini⁹ i Bijele knjige o europskom upravljanju iz 2001.¹⁰ U dokumentima se ističe poveznica bolje regulacije i gospodarskog rasta i razvoja, razrađuju se načela za novi koncept europskog upravljanja, koji se uspostavlja kao odgovor na demokratski deficit. Izvještaj Mandelkern grupe o boljoj regulaciji iz 2001.¹¹ uspostavlja načela bolje regulacije: nužnost, proporcionalnost, supsidijarnost, transparentnost, odgovornost, pristupačnost i pojednostavnjenje, kao i područja bolja regulacije, koja će se u narednim godinama na razini EU-a razrađivati kroz posebne dokumente, uspostavu programa, savjetodavnih radnih skupina te međuinstitucijske sporazume.¹² U razdoblju od nešto više od dva desetljeća agende za bolju regulaciju komunikacijske poruke EK kretale su se od „doing less but doing better“, preko „deliver better rules for better results“, „big on big things and smaller on smaller things“ do „doing less more efficiently“, bolja regulacija postala je nakratko pametna regulacija („smart regulation“),¹³ a alati bolje regulacije kontinuirano se dopunjuju.

Bolja je regulacija „prvo ideja, drugo skup alata i treće rastući institucionalni aparat“,¹⁴ čiji su ciljevi „osigurati da se donošenje politika EU-a temelji na dokazima; pojednostavnjivati i poboljšavati zakonodavstvo EU-a te izbjegavati nepotrebna opterećenja; uključivati

⁸ *Ibid.*, str. 187.

⁹ Zaključci Europskog vijeća sa sastanaka u Lisabonu 23.–24. 3. 2000. godine dostupni su na: <https://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf> (pristup: 16. 5. 2024.).

¹⁰ European Commission, *European Governance – A White Paper*, COM(2001) 428, 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 (pristup: 16. 5. 2024.).

¹¹ European Commission, *Mandelkern Group on Better Regulation (2001) Report on Better Regulation*, Final Report, 2001, <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> (pristup: 16. 5. 2024.).

¹² Nastojanja EK na području kvalitetnije regulacije uključuju Program za prikladnost i učinkovitost propisa (*The Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT*), uspostavu ekspertnih skupina za podršku i savjetodavnu pomoć pri implementaciji agende za bolju regulaciju (Skupina na visokoj razini za administrativne terete – *High Level Group on Administrative Burdens*, Radna skupina za supsidijarnost, proporcionalnost i „Činiti manje, ali učinkovitije“ – *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and ‘Doing less more efficiently’*, Odbor za nadzor regulative – *Regulatory Scrutiny board*, Platforma REFIT, koju je kasnije zamijenila Platforma *Fit for Future*), platformu Iznesite svoje mišljenje: može jednostavnije! (*Have Your Say: Simplify!*), a potpisani su i međuinstitucijski sporazumi između Europskog parlamenta, Vijeća EU-a i EK o boljoj izradi zakonodavstva (Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva (Interinstitutional Agreement on better law-making (2003/C 321/01), Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva, 12. 5. 2016., L 123).

¹³ Schout, A., Schwieter, C., *Two decades of Better Regulation in the EU Commission – Towards evidence-based policymaking?*, 2018, The Hague: Clingendael Policy Brief, str. 1–18.

¹⁴ Alemanno, A., *How Much Better is Better Regulation?*, European Journal of Risk Regulation, br. 3, str. 1–24, 2015, str. 7.

građane, poduzeća i dionike u postupak donošenja odluka¹⁵. Ona preispituje svrsishodnost postojećih propisa, potrebu za novom regulacijom i moguće alternative regulaciji. Bolja regulacija počiva na načelima sveobuhvatnosti, koherentnosti, proporcionalnosti, participacije, pristupu baziranom na dokazima, neovisnosti u smislu prikupljanja dokaza, transparentnosti, održivosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti, strateškom pristupu okrenutom budućnosti.¹⁶ Agenda se kontinuirano nadograđuje u skladu s politikama EU-a, pa se kao potpora recentnim nastojanjima digitalne i zelene tranzicije te u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja i europskim zelenim planom ističu načela „ne nanosi bitnu štetu“, a u skladu s Komunikacijom o digitalnom kompasu za 2030. načelo „digitalizacije kao standarda“.¹⁷

Regulacijske politike OECD-a i EU-a pretpostavljaju da je kvaliteta regulacijskog okvira od presudne važnosti za razvoj gospodarstava¹⁸ i da su pretjerani administrativni tereti prepreka inovativnosti i konkurentnosti poduzetništva.¹⁹ Primarna su ciljna skupina politike gospodarstvenici, ponajviše mali i srednji poduzetnici, koji zbog svoje veličine „nerazmjerno trpe zbog zakonodavnih i administrativnih opterećenja“.²⁰ Na navedenim premisama i metodološkom pristupu zasnovanom na kvantifikaciji i monetizaciji²¹ osmišljeni su instrumenti bolje regulacije.

3. ALATI BOLJE REGULACIJE

Važniji alati bolje regulacije jesu javne konzultacije, procjena učinaka propisa, alternative formalnom zakonodavstvu i upravno pojednostavnjenje. Procjena učinaka propisa predstavlja sveobuhvatan alat koji pomaže nositeljima predloženih propisa i programa pri informiranom donošenju odluka baziranom na dokazima. Uključuje sveobuhvatnu

¹⁵ Mrežna stranica Bolja regulativa, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_hr (pristup: 16. 5. 2024.).

¹⁶ European Commission, Better regulation toolbox 2023, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (pristup: 16. 5. 2024.), str. 8 i 9.

¹⁷ European Commission, Commission staff working document Better regulation Guidelines, SWD(2021) 305 final, 2021, str. 5–6.

¹⁸ Vidjeti primjerice: European Commission, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 97 final, 2005, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:en:PDF> (pristup 16. 5. 2024.), str. 3; Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030., COM(2023) 168 final, 2023, str. 18–20.

¹⁹ Vidjeti primjerice: European Commission, Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, COM(2005) 535 final, 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0535> (pristup 16. 5. 2024.), str. 2; High Level Group on Administrative Burdens, Cutting Red Tape in Europe, Legacy and outlook, Final Report, 2014, https://commission.europa.eu/system/files/2016-05/final-report-of-the-high-level-group_july2014_en.pdf (pristup: 16. 5. 2024.), str. 8, 27.

²⁰ Vidjeti primjerice: European Commission, Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, 2005, str. 3.

²¹ Voermans, W., *To measure is to know: the quantification of regulation*, Theory & Practice of Legislation 3, br. 1, str. 91–112, 2015, str. 107–112.

analizu stanja, problema koji se predlaže riješiti, moguća rješenja (normativna i nenormativna), utjecaj na adresate prijedloga, učinke na gospodarstvo i društvo, procjenu administrativnih troškova, prethodni test malog i srednjeg poduzetništva. Procjena se radi prije donošenja zakona i nakon određenog vremena implementacije, a kako bi se analizirali rezultati i učinci propisa. Sastavni dio procjene učinaka propisa čini proces javnih konzultacija. Ideja je uključiti zainteresiranu javnost u raspravu i omogućiti davanje mišljenja i prijedloga prije procesa upućivanja propisa u zakonodavnu proceduru i prije donošenja važnih dokumenata. Restriktivni okvir regulacije ne predstavlja nužno najbolji pristup rješavanju pojedinih društvenih izazova, stoga se prije donošenja propisa razmatraju alternative zakonodavstvu, kao što su ekonomski instrumenti, koregulacija (podjela odgovornosti između države i industrije), volonterski pristup, informiranje i edukacija.²²

4. UPRAVNO POJEDNOSTAVNJENJE

Upravno pojednostavnjenje jest „pregled i pojednostavljenje propisa, posebno podzakonskih akata, formalnosti i procedura, kojima javna vlast prikuplja informacije i djeluje na odluke poduzetnika, da bi se olakšalo djelovanje tržišta, smanjila opterećenja koja poduzetnicima stvaraju pretjerana količina i nerazumljivost propisa, te tako smanjili upravni tereti za gospodarstvo i potakao gospodarski razvoj“.²³ Ideja je pronalazak ravnoteže između zaštite javnog interesa i zaštite slobode poslovanja, uz minimalne troškove za poduzeća. Upravne formalnosti važan su alat za pružanje javnih usluga i provedbu politika. No s proširenjem obuhvata i kompleksnosti regulacije proširuju se i administrativne obveze građana i poduzeća, pa rastući broj i kompleksnost administrativnih zahtjeva prerasta u problematiku pretjeranog upravnog formalizma (*red tape*), što se manifestira kroz nepotrebnu papirologiju i pretjerane administrativne procedure. Primarna su ciljna skupina upravnog pojednostavnjenja poduzeća, a sve veći broj mjera odnosi se na građane, javnu upravu i neprofitni sektor. Programi upravnog pojednostavnjenja smatraju se politički neutralnima jer bi intencija smanjenja nepotrebnih administrativnih tereta trebala biti komplementarna ciljevima regulacije, što pridonosi popularnosti mjera na političkom spektru. Kao indikatori uspješnosti implementiranih mjera ističu se smanjenje obujma propisa i administrativnih tereta, uštede za poduzeća te rezultati međunarodnih istraživanja lakoće poslovanja, kao što su

²² OECD, *Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, 2002, str. 135–142.

²³ Koprić i sur., 2012, str. 199.

Doing Business Report Svjetske banke²⁴ i *Global Competitiveness Report* Svjetskog ekonomskog foruma.²⁵

Alati upravnog pojednostavnjenja primjenjuju se na procese diseminacije informacija ciljnim skupinama, na omogućavanje i olakšavanje transakcija povezanih s regulacijom između uprave i poduzeća i građana te pohranu i razmjenu informacija između tijela javne uprave,²⁶ a mjere uključuju pojednostavnjenje i poboljšanje propisa, jedinstveno upravno mjesto, optimizaciju procesa, korištenje informacijsko-komunikacijskih tehnologija (IKT) i smanjenje administrativnih tereta.

4.1. Pojednostavnjenje i poboljšanje propisa

Ugovori, povelje, međunarodni sporazumi, uredbe, direktive, odluke, preporuke, komunikacije, zelene i bijele knjige, različiti standardi i drugi obvezujući i neobvezujući dokumenti čine golemu zbirku regulacije u EU-u. Pojednostavnjenjem se nastoji olakšati razumijevanje propisa i procedura, približiti ih adresatima i poboljšati njihovu primjenu, a za ostvarenje navedenih ciljeva koriste se ukidanje (*repeal*), kodifikacija (*codification*), preinake (*recasting*) i korištenje uredbi umjesto direktiva.²⁷ Ukidanjem se iz pravnog sustava izbacuju zastarjeli i nepotrebni propisi ili odredbe koji ne donose društvene koristi, u zakonodavne prijedloge uključuju se odredbe o pregledima i reviziji propisa, a moguće je uvođenje automatskog isteka roka (*sunset clause*). Kodifikacija je objedinjavanje odredbi iz različitih propisa u jedan tekst, što pridonosi smanjenju obujma propisa, tekstovi postaju čitljiviji i razumljiviji za korisnike, povećava se pravna sigurnost i transparentnost te se olakšava primjena propisa. Preinakom se mijenjaju pravni akti, uklanja se suvišnost, povećava jasnoća i dosljednost pravila. Korištenjem uredbi umjesto direktiva dolazi do neposredne primjene i usklađene provedbe na nacionalnoj razini. Pojednostavnjenje propisa jedan je od ciljeva programa REFIT, koji identificira mogućnosti za pojednostavnjenje propisa, procedura i ukidanje nepotrebnih administrativnih tereta pritom ne zadirući u ciljeve propisa.²⁸

²⁴ *Doing Business* sagledava utjecaj regulacije na lakoću poslovanja poduzeća u odnosu na pokretanje poslovanja, dobivanje dozvola, pristup financijama, svakodnevno poslovanje i pravnu sigurnost poslovanja. Istraživanja su se radila u 190 zemalja od 2003. godine, a izvještaj je ukinut u 2021. godini. (Priopćenje dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>, pristup: 16. 5. 2024.) Svjetska je banka u međuvremenu pokrenula projekt *Business Ready (B-READY)*, a objava prvog izvještaja planirana je u rujnu 2024. godine. Više na: <https://www.worldbank.org/en/businessready> (pristup: 16. 5. 2024.).

²⁵ *Global Competitiveness Report* procjenjuje konkurentnost kroz 12 područja (institucije, infrastruktura, IKT, makroekonomska stabilnost, zdravlje, vještine, tržište proizvoda, tržište rada, financijski sustav, veličina tržišta, poslovna dinamika, sposobnost inovacija). *Global Competitiveness Report* 2019, <https://www.weforum.org/publications/global-competitiveness-report-2019/> (pristup: 16. 5. 2024.).

²⁶ OECD, Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification, 2006, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape_9789264029798-en#page1 (pristup: 16. 5. 2024.), str. 60.

²⁷ Koprić i sur., 2012, str. 200; European Commission, Implementing the Community Lisbon programme 2005, str. 6–8.

²⁸ Rezultati u razdoblju od 2015. do 2022. godine uključuju 274 zakonske inicijative s ugrađenim mjerama pojednostavnjenja i rasterećenja te 210 evaluacija i provjera prikladnosti, European Commission, The

4.2. Jedinstveno upravno mjesto, optimizacija procesa i upotreba IKT-a

Jedinstveno upravno mjesto (*one stop shop*) predstavlja jedinstveni komunikacijski kanal, u fizičkom ili elektroničkom obliku (*on-line* platforme), gdje korisnici na brz i jednostavan način mogu doći do informacija i obaviti potrebne transakcije s upravom, čime se nastoji odgovoriti na sve veću kompleksnost javne uprave i složenost zahtjeva regulacije. Usmjereniji način komunikacije zahtijeva promišljanje o procesima u tijelima koja su nadležna za pojedinu informaciju i u upravnom mjestu koje te informacije pruža jedinstvenim glasom. Sveobuhvatna analiza i potom optimizacija procesa važni su koraci upravnog pojednostavnjenja. Digitalizacija optimiziranih procesa olakšava razmjenu informacija i druge transakcije, kao što su ispunjavanje i predaja obrazaca, prikupljanje i obrada podataka, izvještavanje i sl.

Tehnološki napredak omogućio je značajne pomake u području upravnog pojednostavnjenja, pa je danas većina administrativnih usluga dostupna putem *on-line* alata. IKT olakšava rad javnih servisa, povezivanje i razmjenu informacija između javnih tijela te između javnih tijela s jedne strane i građana i poduzeća s druge. Nove tehnologije stvaraju pritisak za daljnje pojednostavnjenje administrativnih postupaka, ali i puno više od toga, pa tako OECD vidi eUpravu kao ključan alat za „transformaciju vlade, tj. put prema vladi koja je troškovno učinkovitija, pruža kvalitetne usluge usmjerene na korisnika i koristi IKT za veće uključivanje građana u kreiranje politika“.²⁹ Jedinstveni digitalni pristupnik (*Single Digital Gateway – SDG*) predstavlja značajniju inicijativu EU-a u području digitalizacije koja je uspostavljena u svrhu jačanja unutarnjeg tržišta EU-a, a kroz portal *Your Europe*³⁰ građani i poduzeća mogu pristupiti informacijama, administrativnim postupcima te dobiti podršku pri rješavanju problema.

4.3. Smanjenje i uklanjanje administrativnih tereta

Administrativni troškovi i administrativni tereti važni su pojmovi koncepta upravnog pojednostavnjenja. „Administrativni su troškovi troškovi poduzeća, tijela javne vlasti i građana koji nastaju ispunjavanjem zakonskih obveza davanja informacija o svojim aktivnostima tijelima javne vlasti ili privatnim osobama (obveze obavješćivanja); Administrativni su troškovi zbroj administrativnog tereta, tj. informacija koje se prikupljaju isključivo zbog zakonske obveze da se to učini i uobičajenih troškova poslovanja.“³¹ Administrativni tereti mogu biti štetni ako nisu primjereni ciljevima koji se nastoje ostvariti te ako iziskuju nerazmjerne troškove.

European Union's action to simplify legislation, *Annual Burden Survey 2022*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, str. 8.

²⁹ OECD, 2009, str. 22.

³⁰ Portal *Your Europe*, dostupan na: https://europa.eu/youreurope/index_hr.htm (pristup: 16. 5. 2024.).

³¹ High Level Group on Administrative Burdens, 2014, str. 28.

Važnost kvantifikacije administrativnih troškova i tereta ističe se po principu „*what gets measured gets done*“. Općeprihvaćeni model za mjerenje administrativnih tereta i procjene koristi od njihova ukidanja jest Standardni troškovni model (*Standard Cost Model – SCM*). Alat je razvijen u Nizozemskoj, a njegova primjena raširena je u članicama EU-a i OECD-a. SCM mjeri administrativne terete poduzeća uzrokovane regulacijom tako da raščlanjuje odredbe propisa koji se odnose na obveze dostave informacija, podataka, izvršavanje administrativnih procedura i plaćanje naknada te postavlja unificirane standarde mjerenja administrativnih tereta. SCM procjenjuje trošak administrativne aktivnosti putem formule: cijena (tarifa x vrijeme potrebno za dovršetak administrativne aktivnosti) x količina (broj poduzeća na koja se aktivnost odnosi i učestalost aktivnosti).³²

S obzirom na učestalost administrativnih aktivnosti i broj poduzeća na koja se one odnose, ukupni razmjeri administrativnih tereta na razni EU-a procjenjuju se u milijardama eura, pa su stoga i procjene ušteda mjera rasterećenja jednako impresivne. U 2007. godini zacrtan je cilj smanjenja administrativnih tereta koji proizlaze iz propisa EU-a za poduzeća za 25 % do 2012. godine, s procjenama ušteda od 30 milijardi eura.³³ Dio država članica već je prethodno zacrtao ambiciozne ciljeve smanjenja administrativnih tereta. Nizozemska, kao jedna od predvodnica inicijativa smanjenja administrativnih tereta, ostvarila je ambiciozni cilj od 25 % smanjenja za poduzeća u 2007. godini.³⁴ Na razini EU-a u 2012. godini ostvareni su ciljevi smanjenja administrativnih tereta za poduzeća koji proizlaze iz zakonodavstva EU-a za 25 %, s procijenjenom godišnjom uštedom od 30,8 milijardi eura.³⁵

Mjerljivost, pretpostavljena objektivnost, atraktivnost političkih poruka s obećanjem jačanja konkurentnosti gospodarstava i značajnih ušteda za poduzetnike razlozi su za popularnost mjera smanjenja administrativnih tereta. No usprkos uložnim sredstvima i ostvarenim ciljevima politike izostaje zadovoljstvo poduzeća kao krajnjih korisnika mjera.³⁶ Istovremeno, procjena administrativnog tereta u državama članicama pokazala se skupom i kompleksnom, a kako se njegove koristi u praksi nisu mogle jasno i

³² European Commission, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU*, Delivering on promises, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010, str. 7.

³³ Capgemini, Deloitte and Ramboll Management, *EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs: Final Report*, 2010, str. 50; Kovač, P., Đulabić, V., Čičin-Šain, N., *Removal of administrative barriers through the recent procedural simplifications in Slovenia and Croatia*, DANUBE: Law, Economics and Social Issues Review, ISSN 1804-8285, De Gruyter, Warsaw, vol. 8, br. 4, str. 207–228, 2017, str. 210.

³⁴ OECD, *Why is Administrative Simplification So Complicated*, looking beyond 2010, OECD 2010, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/why-is-administrative-simplification-so-complicated_9789264089754-en (pristup: 16. 5. 2024.), str. 34.

³⁵ Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo, COM(2021) 219 final, 2021, str. 8.

³⁶ Primjerice, u Nizozemskoj je izostalo oduševljenje poduzetnika, štoviše „poduzetnici su frustrirani sporim pomacima i nerješavanjem problema koji su za njih uistinu važni“. OECD, 2010, str. 34. Navedeno upućuje na problem percepcije dionika u procesu – ono što regulatori smatraju da predstavlja najveće opterećenje i gdje vide značajne prilike za uštede ne mora koincidirati s onim što poduzetnici smatraju otegotnim, iritantnim i nepotrebnim. Važan pojam u tom kontekstu jesu troškovi gnjavaže (*hassle costs, irritation costs*), za više vidjeti: European Commission, *Better regulation toolbox 2023*, 2023, str. 503–508.

nedvojbeno dokazati, postavilo se pitanje vrijednosti za novac provedenih mjera. Iskustvo iz razdoblja 2007.–2012. pokazalo je da pristup usmjeren isključivo na smanjenje troškova nije svrsishodan te je pokrenut program REFIT, kojim se nastoji ostvariti ravnoteža troškova i koristi regulacije.

Kao dodatnu mjeru upravnog pojednostavnjenja u 2021. godini EK je uvela pristup „jedan za jedan“ (*one-in-one-out*), koji predviđa da se za svaki novi administrativni teret koji se uvodi otkloni jedan postojeći iz istog područja djelovanja. Iako ne dovodi do ukupnog smanjenja administrativnog tereta, to umanjuje rizik povećanja administrativnog tereta.³⁷ Mjera nije automatska ni isključivo tehničkog karaktera, temelji se na procjeni troškova i ušteda s ciljem kontrole ukupnog tereta koji je nametnut poduzećima i građanima, a očekuje se da će inicijative predložene za pristup „jedan za jedan“ smanjiti ukupne administrativne terete za 7,3 milijardi eura.³⁸ Upravno pojednostavnjenje visoko je na agendi EK i u 2023. godini, pa tako EK kao svoje prioritete ističe daljnje pojednostavnjenje i smanjenje administrativnog opterećenja kroz smanjenje obveza izvješćivanja za 25 %, uz očuvanje povezanih ciljeva politika.³⁹

4.4. Upravno pojednostavljenje i prekomjerna regulacija/pozlaćivanje

Upravno pojednostavnjenje predstavlja zajedničko nastojanje institucija EU-a i nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti te podrazumijeva primjerenu provedbu propisa EU-a u državama članicama, što može ugroziti prekomjerna regulacija/pozlaćivanje (*gold plating*). Europska komisija definira pozlaćivanje kao postupak u kojem država članica prilikom prenošenja direktive ili provedbe propisa EU-a implementira dodatne zahtjeve, obveze ili standarde koji nadilaze minimalne zahtjeve EU-a.⁴⁰ Pozlaćivanje dovodi po povećanja administrativnih tereta i ograničenja za poduzeća te se radi o legalnoj, ali u načelu negativnoj praksi, koja podriva nastojanja upravnog pojednostavnjenja.⁴¹ Nedovoljna koordinacija između tijela, inercija, nedosljednosti u regulatornom okviru, averzija od rizika i strah od pogrešaka neki su od uzroka pozlaćivanja,⁴² ali ono može nastati i kao primjeren odgovor na nacionalne interese, pravne standarde ili tradiciju država članica te stoga ocjena predstavlja li pozlaćivanje negativnu praksu zahtijeva pažljivu procjenu. Neujednačena primjena definicije pozlaćivanja, kao i zahtjevnost u razlučivanju prakse pozlaćivanja od neučinkovitosti u provedbi propisa, otežavaju

³⁷ RegWatchEurope, *Joint Opinion on the European Commission's Communication on Better Regulation: Joining forces to make better laws*, 29. 4. 2021., <https://www.regwatcheurope.eu/wp-content/uploads/2021/06/RWE-Opinion-final-1.pdf> (pristup: 16. 5. 2024.), str. 5.

³⁸ Europska unija, *Annual Burden Survey 2022*, 2023, str. 14–15.

³⁹ Komunikacija Komisije, Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030., 2023, str. 19.

⁴⁰ European Commission, 2017, str. 89.

⁴¹ Tsipouri, L. J., *Smart Governance of the internal market for business*, A report to the European Economic and Social Committee – Group I, 2014, str. 22–23.

⁴² Tsipouri, L. J., 2014, str. 24–25; Böhme K., Holstein F., Toptsidou M., Zillmer S., *Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds*, European Parliament Directorate for Structural and Cohesion Policies, 2017, str. 27–37.

objektivnu raspravu o prisutnosti i značaju pozlaćivanja.⁴³ EK je mišljenja da praksa predstavlja značajan problem te se obvezuje nakon donošenja zakonodavnih akata pomagati državama članicama u ispravnom prenošenju prava EU-a u nacionalno zakonodavstvo, uz upozorenje da se suzdržavaju od „još uvijek učestalog dodavanja suvišnog regulatornog ili administrativnog opterećenja te nepotrebnog opterećivanja poduzeća i građana pri prenošenju direktiva EU-a u nacionalno pravo (tzv. 'prekomjerna regulacija')“.⁴⁴

4.5. Politika boljih propisa u RH

RH je još u pretpristupnom razdoblju preuzela alate politike boljih propisa.⁴⁵ Projekt Vlade Republike Hrvatske Hitrorez pod sloganom „manje propisa, više slobode“ provodio se od 2006. do 2008. godine te je kroz inventuru i preispitivanje važećih propisa u svrhu uklanjanja prepreka razvoju poduzetništva iznjedrio preporuke za pojednostavnjenje, ukidanje ili zadržavanje pojedinog propisa. Hitrorez je kroz 799 preporuka predložio ukidanje ili pojednostavnjenje 55 % gospodarskih propisa, predviđene su administrativne uštede u iznosu od više od milijardu kuna godišnje, no implementirano je tek 195 preporuka.⁴⁶ Korak prema pojednostavnjenju napravljen je s novim Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. godine (NN 47/2009) „kroz smanjenje broja normi, uvođenje novih pravnih instituta i proširenje obuhvata zakona“.⁴⁷ Iste godine donesen je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), a daljnji pomaci ostvareni su usvajanjem Zakona o procjeni učinaka propisa (NN 90/11), Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13) te uspostavom središnjeg državnog portala za savjetovanje s javnošću e-Savjetovanja.⁴⁸ U 2014. godini uspostavljen je sustav e-Građani (<https://gov.hr/>) s tri osnovne komponentne: Središnji državni portal, Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav i Osobni korisnički pretinac. Broj korisnika sustava, kao i broj usluga dostupnih na sustavu, kontinuirano raste.⁴⁹ Platforma e-Poslovanje predstavlja proširenje sustava e-Građani te poslovnim subjektima omogućuje elektroničku komunikaciju s javnom upravom s ciljem olakšanja poslovanja. Digitalizacija se potiče i kroz Uredbu o uredskom poslovanju (NN 75/2021), koja definira da se dopisivanje između javnopravnih tijela i

⁴³ Atthoff, K., Wallgren, M., *Clarifying Gold-plating – Better Implementation of EU Legislation*, Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (NNR) and the Swedish Better Regulation Council (Regelrådet), 2012, https://nnr.se/wp-content/uploads/Clarifying_gold_plating_november_2012.pdf (pristup: 16. 5. 2024.), str. 38–39.

⁴⁴ Komunikacija Komisije, Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030., 2023, str. 19–20.

⁴⁵ Za povijesni pregled implementacije politike boljih propisa u RH vidjeti: Musa, A., 2015.

⁴⁶ Rezultati projekta HITROREZ, Stručna i tehnička podrška posebnoj jedinici za HITROREZ: Središnji državni ured za e-Hrvatsku, letak, https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Arhiva%20projekata/Rezultati%20projekta%20HITROREZ.pdf (pristup: 16. 5. 2024.), str. 13; Koprić i sur., 2012, str. 200.

⁴⁷ Kovač i sur., 2017, str. 212.

⁴⁸ Portal e-Savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard> (pristup 16. 5. 2024.).

⁴⁹ U svibnju 2022. više od 1 646 000 korisnika koristi platformu e-Građani, <https://rdd.gov.hr/vijesti/drzavni-tajnik-grsic-elektronicke-usluge-na-platformi-e-gradjani-koristene-su-samo-u-2021-godini-vise-od-33-5-milijuna-puta/1934> (pristup: 16. 5. 2024.).

između javnopravnih tijela te fizičkih i pravnih osoba obavlja primarno elektroničkim putem.

Vlada RH odlukama iz 2014. godine⁵⁰ i 2017. godine (NN 60/2017) usvojila je SCM metodologiju za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva, a aktualne mjere administrativnog i fiskalnog rasterećenja planirane su unutar Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.–2026.⁵¹ S ciljem administrativnog rasterećenja i poboljšanja poslovne klime Vlada RH usvojila je 2016. godine, na preporuku Svjetske banke, Zaključak u svrhu provedbe reformske mjere ukidanja upotrebe pečata te je osnovala Radnu skupinu za praćenje njezine provedbe. Procijenjeno administrativno rasterećenje uštede iznosilo je oko šest milijuna kuna samo za ukidanje pečata u procesu pokretanja poslovanja, a u obrazloženju Zaključka navodi se da od svih članica EU-a pečat, uz RH, koriste još samo Irska i Grčka.⁵² Prema istraživanju Global entrepreneurship monitor Croatia iz 2023. godine, ukidanje pečata pokazalo se kao zahtjevan pothvat,⁵³ što upućuje na kompleksnost regulacijskog aparata.

U prosincu 2023. godine usvojen je Zakon o instrumentima boljih propisa (NN 155/2023) s ciljem unapređenja kvalitete zakona i drugih propisa, unapređenja instrumenata politike boljih propisa (planiranje zakonodavnih aktivnosti, procjena učinaka propisa i vrednovanje propisa, savjetovanje s javnošću), a sve „kako bi se osiguralo poštivanje načela vladavine prava, pravne sigurnosti, razmjernosti, ekonomičnosti, jednostavnosti i jasnoće korištenjem instrumenata politike boljih propisa“.⁵⁴ U veljači 2024. godine usvojena je Uredba o metodologiji i postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa (NN 19/2024), koja propisuje metodologiju i sadržaj obrazaca koji se trebaju primjenjivati u postupku provedbe instrumenata politike boljih propisa.

4.6. Pojednostavnjenje kohezijske politike

Kohezijska je politika glavna investicijska politika EU-a. Proviđa se u okviru podijeljenog upravljanja na način da se upravljanje fondovima delegira na države članice, dok je EK

⁵⁰ Vlada Republike Hrvatske, Odluka o odabiru Standard Cost Model (SCM) metodologije za mjerenje administrativnog opterećenja radi provedbe pilot projekta, 26. 11. 2014., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2014/195%20sjednica%20Vlade/195%20-%202019.pdf> (pristup: 16. 5. 2024.).

⁵¹ Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.–2026., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20-%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (pristup: 16. 5. 2024.), 2021, str. 107–108.

⁵² Vlada Republike Hrvatske, Zaključak u svrhu provedbe reformske mjere ukidanja pečata, 4. 5. 2016., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2016/18%20sjednica%20Vlade/18%20-%20202a.pdf> (pristup: 16. 5. 2024.).

⁵³ Za više vidjeti: „Pod povećalom 5. Priča o pečatu – epilog, epizode i vremenska dimenzija djelovanja“, Global Entrepreneurship Monitor Croatia, Što čini Hrvatsku (ne)poduzetničkom zemljom? GEM Hrvatska 2022., CEPOR – Centar za politiku razvoja malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, 2023, <https://www.cepor.hr/gem-global-entrepreneurship-monitor/> (pristup: 16. 5. 2024.), str. 88–89.

⁵⁴ Hrvatski sabor, Konačni prijedlog Zakona o instrumentima politike boljih propisa, 9. 11. 2023., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2023-11-09/195101/PZ_548.pdf (pristup: 16. 5. 2024.), str. 16.

odgovorna za izvršenje proračuna. Provedba kohezijske politike u državama članicama smatra se posebno otegotnom i kompleksnom,⁵⁵ a mjere pojednostavnjenja predlagane su za sva programska razdoblja od 2000. godine do danas.⁵⁶ U tu svrhu EK je osnovala Skupinu na visokoj razini zaduženu za praćenje pojednostavnjenja za korisnike Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF),⁵⁷ uspostavila elektronički forum za razmjenu ideja – *Simplify ESIF Platform*,⁵⁸ izrađen je niz studija i drugih dokumenata, a stručna mišljenja i prijedloge pojednostavnjenja iznjedrili su i Europski revizorski sud,⁵⁹ Odbor regija,⁶⁰ Europski parlament⁶¹ te Vijeće.⁶²

U provedbi kohezijske politike administrativni su troškovi troškovi tijela u sustavu upravljanja fondovima EU-a, a administrativni su tereti troškovi korisnika fondova EU-a.⁶³ Kompleksnost sektorskih i horizontalnih propisa i procedura i učestale revizorske provjere doprinose snažnom usmjerenju na zakonito i ispravno postupanje, a „kultura nepovjerenja i kontrola postupno je dovela do povećanja administrativnih troškova i tereta i pozlaćivanja od strane nacionalnih i programskih tijela“.⁶⁴ Nastojanja za pojednostavnjenjem usko su povezana i s nastojanjima za smanjivanjem stope pogrešaka u provedbi fondova te idu u smjeru pronalaska ravnoteže između zakonitog i ispravnog postupanja i ostvarivanja rezultata i učinaka. Kao važnija područja za pojednostavnjenje identificirani su usklađivanje, jasnoća, pravodobna dostupnost i postojanost pravila, racionalizacija tijela u sustavima upravljanja, prekomjerna regulacija, racionalizacija postupaka dodjele i provedbe projekata, pojednostavnjene mogućnosti financiranja te učinkovitije revizije i kontrole.⁶⁵

⁵⁵ Primjerice, Odbor regija mišljenja je da je provedba kohezijske politike prekomjerno regulirana, da je razina administrativnog opterećenja i kontrola neprihvatljiva te da sve više narušava ravnotežu između koristi i troškova provedbe ESIF-a. Europski odbor regija, Mišljenje Europskog odbora regija o temi – Budućnost kohezijske politike nakon 2020. – *Za snažnu i učinkovitu europsku kohezijsku politiku nakon 2020.*, (2017/C 306/03), 2017, str. 11, 17–18.

⁵⁶ Europski revizorski sud, *Pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.*, Informativni dokument, svibanj 2018., Europska unija, 2018, str. 9.

⁵⁷ Commission Decision of 10. 7. 2015 setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds, C(2015) 4806 final.

⁵⁸ Dostupno na: <https://ec.europa.eu/futurium/en/simplify-esif/terms/all/ESIF%20simplification.html> (pristup: 16. 5. 2024), napomena – platforma je arhivirana

⁵⁹ Europski revizorski sud, 2018; Europski revizorski sud, Tematsko izvješće 07/2020, *Provedba kohezijske politike: troškovi su razmjerno niski, ali nema dovoljno informacija za procjenu ušteda ostvarenih zbog pojednostavnjenja*, Ured za publikacije Europske unije, 2020.

⁶⁰ European Committee of the Regions, *Simplification measures in the Cohesion policy proposals for 2021-2027 and impact of the CoR political work*, European Union, 2018.

⁶¹ Europski parlament, Rezolucija Europskog parlamenta od 26. studenoga 2015. Prema pojednostavljenoj kohezijskoj politici usmjerenoj na učinak za razdoblje 2014.–2020. (2015/2772(RSP)), 2015; Europski parlament, Rezolucija Europskog parlamenta od 13. lipnja 2017. Temelji za kohezijsku politiku EU-a nakon 2020. (2016/2326(INI)), 2017.

⁶² Vijeće Europske unije, Zaključci o kohezijskoj politici, 14481/22, 2022.

⁶³ European Commission, Spatial Foresight & t33, *New assessment of ESIF administrative costs and burden*, Final Report, 2018, str. 9.

⁶⁴ European Committee of the Regions, 2018, str. 18.

⁶⁵ Europski revizorski sud, 2018, str. 28–48.

Tendencije kvantifikacije i monetizacije mjera pojednostavnjenja vidljive su i kod ESIF-a. Studija iz 2012. godine ocjenjuje da predložene izmjene propisa za razdoblje 2014–2020. mogu dovesti do smanjenja administrativnih troškova od 7 % te smanjenja administrativnih tereta od 20 %, ⁶⁶ a studija iz 2017. godine za isto razdoblje predviđa smanjenje administrativnih troškova od 2 do 5 % (0,5 – 1,3 milijardi eura ušteda) i smanjenje administrativnih tereta između 9 i 15 % (1,2 – 1,9 milijarde eura ušteda). ⁶⁷ EK je za financijsko razdoblje 2021.–2027. predložila 80, odnosno 74 mjere pojednostavnjenja ⁶⁸ te je iznijela procjenu smanjenja administrativnih troškova za Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond za 20–25 % ekstenzivnim korištenjem pojednostavnjenih mogućnosti troškova te za 2–3 % racionalizacijom kontrola i revizija. ⁶⁹ No optimizam EK o pitanju pojednostavnjenja nije u jednakoj mjeri prisutan kod Europskog revizorskog suda i država članica. Usprkos najavama smanjenja većina država članica očekivala je u razdoblju 2014.–2020. povećanje administrativnih troškova navodeći kao najvažnije čimbenike „broj pravnih akata EU-a i poteškoće u njihovu tumačenju te broj zadaća čije se izvršenje nalaže tijelima država članica u zakonodavstvu“. ⁷⁰ Činjenica da se obujam propisa i smjernica kohezijske politike povećava potkrepljuje mišljenja država članica. ⁷¹ Europski revizorski sud, uz kritiku metodološkog pristupa EK pri iznošenju procjena ušteda, ističe da „nije sigurno kakav će biti učinak predloženih mjera pojednostavnjenja za razdoblje 2021.–2027.“ ⁷² Iako određene mjere pridonose jednostavnijoj provedbi ESIF-a (u većem dijelu za korisnike, u manjem za institucije), na temelju mišljenja Europskog revizorskog suda i država članica te s obzirom na nedostupnost rezultata prethodnih mjera pojednostavnjenja ⁷³ ostaje otvoreno pitanje ostvaruju li implementirane mjere željene rezultate.

5. IZAZOVI BOLJE REGULACIJE I UPRAVNOG POJEDNOSTAVNJENJA

Politike i alati bolje regulacije i upravnog pojednostavnjenja smatraju se općeprihvatljivima i poželjnim. Nesumnjivo je da su načela i metode bolje regulacije pridonijeli jačanju transparentnosti, uključenosti, otvorenosti, strateškom pristupu izrade i primjene propisa. No demokratski je proces složen i skup, a širenjem obuhvata

⁶⁶ Europska komisija, *Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)*, European Union, 2012, str. 68.

⁶⁷ European Commission, Sweco, T33, Spatial Foresight, *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF, Final Report*, 2017, str. 17–25.

⁶⁸ Priručnici o pojednostavnjenju dostupni su na:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2018/simplification-handbook-80-simplification-measures-in-cohesion-policy-2021-2027 (pristup: 16. 5. 2024.).

⁶⁹ Europski revizorski sud, 2020, str. 27.

⁷⁰ *Ibid.*, str. 26.

⁷¹ „Između razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020. broj stranica koje sadržavaju propise i smjernice udvostručio se s 1732 stranice na njih 3889. U usporedbi s programskim razdobljem 2000.–2006. količina propisa danas je veća za 50 %, a broj dokumenata sa smjernicama za 570 %... Prema navodima Komisije smjernice se uglavnom izrađuju na zahtjev država članica.“ Europski revizorski sud, 2018, str. 29–30.

⁷² Europski revizorski sud, 2020, str. 26–30.

⁷³ *Ibid.*, str. 25.

regulacije i uključivanjem sve više dionika u raspravu uklanjanje administrativnih formalizama postaje sve zahtjevnije i skuplje.⁷⁴ Značajna sredstva uložena u politiku bolje regulacije, niz razvijenih metoda i alata, nove institucionalne strukture i slojevi administracije donose nove izazove i dovode do propitivanja sadržajnih i procesnih postavki politike.

Upozorava se na upitnost presudne uzročno-posljedične veze između regulacije i konkurentnosti gospodarstva, na nedostatak dokaza da propisi negativno utječu na profitabilnost poduzeća i predstavljaju prepreku razvoju poduzetništva, a pojedine kampanje za smanjenje upravnog formalizma ocjenjuju se kao PR spinovi kojima se nastoji oslabiti progresivni zakonodavni okvir na području zaštite građana i okoliša.⁷⁵ ⁷⁶ Upozorava se i na pretežno negativnu karakterizaciju regulacije, koja se manifestira kroz odabir riječi (birokracija, administrativni tereti, nepotrebna papirologija)⁷⁷ i ponavljajuću argumentaciju o negativnom utjecaju na gospodarstvo, dok se nedovoljno ističu pozitivni aspekti regulacije, kao što su poboljšanja u svim društvenim aspektima⁷⁸ i rješavanje važnih izazova. Ističe se da bi bilo poželjno utvrditi indikatore uspješnosti koji obuhvaćaju širu društvenu sliku te nadilaze striktno ekonomske aspekte.⁷⁹ Naglašava se da bi mjere bolje regulacije trebalo preusmjeriti na vrednovanje postižu li propisi EU-a zadane ciljeve, a postoje i mišljenja da bolja regulacija ne ostvaruje rezultate od značaja za gospodarstvo te da bi zapravo trebala predstavljati smjernice za donošenje politika.⁸⁰ U odnosu na institucionalno pozicioniranje politike upozorava se na „pitanje odnosa instrumenata bolje regulacije i javnog prava, posebice ustavnog prava i sudske kontrole ustavnosti i zakonitosti“.⁸¹ Iako je bolja regulacija inicijativa EK, ona zahtijeva suradnju EK,

⁷⁴ Voermans, W., *The Sisyphus Paradox of Cutting Red Tape and Managing Public Risk*, Utrecht Law Review, vol. 4, br. 3., str. 128–144, 2008, str. 142–143.

⁷⁵ TUC, *Slaying the red tape myths, Debunking the employers' 'red tape' claims*, ESAD March 2006, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/extras/redtape.pdf> (pristup: 16. 5. 2024.), str. 1–10.

⁷⁶ Uvid u gradaciju problema s kojima se poduzetnici suočavaju pruža istraživanje Europske centralne banke i EK, prema kojem mali i srednji poduzetnici u EU-u kao najznačajnije probleme s kojima se suočavaju u 2022. godini ističu dostupnost kvalificirane radne snage i iskusnih menadžera (27 %), troškove proizvodnje ili rada (18 %) i pronalazak kupaca (12 %), dok se regulacija (EU-a, nacionalna, regulacija industrije) nalazi na četvrtom mjestu (9 %). European Commission, Kantar in cooperation with Global Data Collection Company, *Survey on the access to finance of enterprises (SAFE), Analytical Report 2022*, Publications Office of the European Union, 2022, str. 118–120.

⁷⁷ Regonini, G., *Administrative Simplification Between Utopia And Nightmare*, str. 105–124, u: *Utopian Discourses Across Cultures: Scenarios in Effective Communication to Citizens and Corporations*, eds. Bait, M., Brambilla, M., Crestani, V., Peter Lang GmbH, 2016, str. 106.

⁷⁸ BEUC, The European Consumer Organisation, *Better regulation – maximizing the net benefit of legislation for society as a whole, BEUC's reaction to the European Commission's 2021 Communication*, 2022, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2022-020_better_regulation.pdf (pristup: 16. 5. 2024.), str. 2. Voermans ističe da druga generacija politike bolje regulacije nema u tolikoj mjeri izražen jednostrani pogled na regulaciju, već naglašava ravnotežu troškova i koristi. Voermans, W., *The Revenue of Regulation*, Published in Bubyeon Magazine, 2012, (8) vol. 32, str. 21–23.

⁷⁹ Voermans, W., *Beating about the Bush in 'Better Regulation'*, u: *Fit for the Future; Reflections from Leiden on the Functioning of the EU* (str. 69–88), Chapter: 5 Publisher: Eleven international Publishing: The Hague, Editors: Bernard Steunenbergh, Wim Voermans and Stefaan Van den Bogaert, 2016, str. 81–82.

⁸⁰ Vogel, L., Van den Abeele, E., *Better Regulation: a critical assessment*, Report 113, European Trade Union Institute, 2010, str. 71.

⁸¹ Musa, 2015, str. 35.

Parlamenta, Vijeća i država članica, a moguće i određenu kontrolu navedenih dionika od strane EK, što dovodi u pitanje „kompatibilnost reforme s principima diobe vlasti, posebno institucionalne ravnoteže“.⁸²

Problematičnim se ocjenjuje odabir metodologije, odnosno pretjerano naglašavanje ekonomskih i troškovnih aspekata propisa, u odnosu na koristi koje je ionako teže kvantificirati,⁸³ a uočava se i nedostatak procjena opcija nereguliranja, posebice u dijelu eksternalija.⁸⁴ Iako je digitalizacija nesporno od značajne koristi u postupcima upravnog pojednostavnjenja, ističe se da ona nije cilj sama po sebi ni panacea za sve društvene probleme, da je energetska intenzivna, da dovodi do novih rizika te da njezina implementacija ne bi trebala biti bez alternativa s obzirom na digitalni jaz.⁸⁵ Upućuje se i na važnu ulogu privatnih savjetodavnih tvrtki, koje su isporučitelji niza tematskih studija za potrebe Europskih institucija u kreiranju politike, a kako su one u redovitom poslovanju ujedno i posrednici između poduzeća (i građana) i države, postavlja se pitanje je li provedba mjera koje nastoje pojednostavniti odnos poduzetnika s državom u njihovu interesu.⁸⁶ ⁸⁷ Ističe se i da su studije nerijetko prekomplikirane i razumljive samo „insajderima“⁸⁸ te da odabir složenih metoda bolje regulacije, usprkos pretpostavljenoj objektivnosti, dovodi do procjena koje nisu uvijek nesporne.⁸⁹ Država je odgovorna za javno upravljanje, pa kod implementacije mjera rasterećenja mora biti jasno tko preuzima odgovornost za novonastale društvene rizike, koji možebitno negativno utječu na javni interes.⁹⁰

Politika bolje regulacije zahtijeva ulaganja na razini EU-a i na nacionalnoj razini, njezina primjena stvara nove strukture i administrativne procedure, dodatno radno opterećenje za službenike, produljuje postupke, a svaka promjena iziskuje prilagodbu i nove početne troškove. Uvođenje detaljnih procedura i alata kao dodatnih administrativnih slojeva zakonodavnom okviru dovodi do teže ispravne primjene propisa, postaje sve zahtjevnije paziti na sve detalje u svakodnevnom radu službenika, što dovodi do opasnosti od proceduralnog sljepila i zanemarivanja sadržaja u korist forme.⁹¹ Negativne posljedice takva pristupa vidljive su na primjeru Italije – „dvadeset godina inicijativa za pojednostavnjenje otkriva kako se san može pretvoriti u novu noćnu moru, proizvodeći suprotno od očekivanog. Zapravo, stotine mjera koje su poduzele vlade na suprotnim krajevima političkog spektra, koje uključuju različite razine vlasti, imenovanje ministara i gradskih vijećnika za pojednostavljenje te značajne ljudske i financijske resurse,

⁸² Alemanno, A., 2015, str. 1.

⁸³ Voermans, W., 2015, str. 111, RegWatchEurope, 2021, str. 1–10, str. 6.

⁸⁴ BEUC, 2022, str. 2.

⁸⁵ *Ibid.*, str. 4.

⁸⁶ Regonini, G., 2016, str. 117.

⁸⁷ Thaler, R. H., Sunstein, Cass, R., *Nudge, The Final Edition*, Penguin Random House, UK, 2021, str. 172.

⁸⁸ Vogel, L., Van den Abele, E., 2010, str. 6.

⁸⁹ *Ibid.*, str. 31–35.

⁹⁰ Kovač i sur., 2017, str. 224.

⁹¹ Đulabić, V., *Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj 2009. godine*, pogovor, str. 215–227. U: Koprić, I., Đulabić, V., *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu Zagreb, Državno veleučilište u Zagrebu, 2009, str. 222.

proizvele su slojeve pravila koja su stvorila goleme troškove kreatorima politika, a da nisu donijela nikakvu značajnu korist.⁹²

Upozorava se i na nedostatak vrednovanja politika bolje regulacije. Iako alati bolje regulacije predviđaju vrednovanje propisa i politika EU-a, takvo vrednovanje ne zahtijeva se za samu politiku bolje regulacije, pa izostaju sustavna propitivanja i ocjene uspješnosti.⁹³ Neprestani proces produkcije propisa očekivan je proizvod kompleksnih društava i brzih tehnoloških promjena, postojeća pravila stvaraju potrebu za novim pravilima, pa proizlazi da je „autonomna inflacija pravila bezvremenska“.⁹⁴ No ako je bolja regulacija osmišljena s ciljem smanjenja i pojednostavnjenja propisa, logično je zapitati se može li se taj cilj ostvariti stvaranjem nove regulacije, dodatnim slojevima procedura i širenjem administracije.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Regulacija ima iznimno važnu ulogu u modernim društvima, a od posebnog je značaja u EU-u. Njezina je svrha rješavanje društvenih izazova i maksimizacija društvenog blagostanja. Obujam je propisa impozantan, pravila su kompleksna, dolaze iz različitih izvora, koordinacija između institucija i drugih dionika zahtjevna je, pa ujednačena pravila i procedure donošenja propisa jačaju legitimitet političkih odluka i umanjuju demokratski deficit. Bolja regulacija putem procjene učinaka propisa, savjetovanja s javnošću, korištenjem jedinstvenih upravnih mjesta, pojednostavnjenjem propisa, smanjenjem nepotrebnih administrativnih formalnosti, korištenjem IKT-a, nesumnjivo pridonosi jačanju načela transparentnosti, otvorenosti, partnerstva, odgovornosti i ekonomičnosti. No usprkos značajnim utrošenim sredstvima, novoformiranim institucijama i brojnim implementiranim mjerama, u praksi se ostvaruju dvojaki rezultati, pa ne iznenađuju kritike pristupa koje propituju temeljne postavke politike, metodološki pristup i nedostatak ocjene uspješnosti. Donose li mjere upravnog pojednostavnjenja očekivane rezultate te koji su izazovi implementacije pojednostavnjenja u sve kompleksnijim društvima, neka su od pitanja koja se u radu obrađuju.

Bolja regulacija nastoji ostvariti rezultate kroz atomizaciju procesa, kvantifikaciju i monetizaciju administrativnih tereta, izradu i implementaciju novih procedura, smjernica i alata, a istovremeno se dodaju slojevi administracije u sustav u kojem se ionako kontinuirano povećava obujam i složenost regulacije te se pred službenike stavljaju novi zahtjevi. Čini se da bi za daljnji razvoj upravnog pojednostavnjenja bilo korisno prigriliti kompleksnost društva, orijentirati se na pronalazak prihvatljive razine rizika, odnosno neizvjesnosti koje društvo u određenom području može podnijeti, a u kreiranju mjera primjenjivati bihevioralne spoznaje. Javna bi uprava, po mišljenju autorice, trebala biti početna točka za implementaciju mjera za upravno pojednostavnjenje, iz koje bi se dalje

⁹² Regonini, G., 2016, str. 106.

⁹³ Ističe se da bi takve evaluacije bile vrlo zahtjevne. Za više vidjeti: Voermans, W., 2016, str. 77–84.

⁹⁴ Voermans, W., 2008, str 128.

razrađivale mjere pojednostavnjenja za građane i poduzetnike. U tom smislu digitalizacija može biti od pomoći, ali na način da se osmišljavaju sveobuhvatna ili povezana rješenja, uz poštivanje načela interoperabilnosti.

Suvremene demokracije zahtijevaju sve veći stupanj sigurnosti i zaštite života i okoliša, pa se pred regulatore stavljaju izazovi da na što ekonomičniji i učinkovitiji način isporuče sve više kompleksnih usluga. Komisijin sustav bolje regulacije, po mišljenju OECD-a, jedan je od najnaprednijih sustava na svijetu. U tom kontekstu bilo bi korisno u budućim istraživanjima utvrditi koliko je regulacija uistinu bolja zbog bolje regulacije te opravdavaju li rezultati uložena sredstva. Nakon desetljeća provedbe politike bolje regulacije čini se da je pogodan trenutak za podvlačenje crte i objektivnu ocjenu kako temeljnih postavki politike tako i uspješnosti mjera, uspostavu sustavnih vrednovanja te modifikaciju politike u skladu s rezultatima. Uvažavajući značaj svih načela bolje regulacije, autorica je mišljenja da bi, uz kontinuirano vrednovanje politike, uporište svakog daljnjeg djelovanja primarno trebalo biti načelo zdravog razuma.

ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION – HIGH EXPECTATIONS, MIXED RESULTS

Throughout decades of implementing better regulation policies, primarily by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the European Union (EU), numerous analyses, studies, and various tools have been developed. The achievements of better regulation policies include the establishment of Regulatory Impact Assessment (RIA) and increased transparency and inclusiveness in the regulatory process.

One segment of better regulation is administrative simplification, which aims to streamline regulations, formalities, and procedures. This paper provides a detailed description of the concept of administrative simplification, its tools, and its connection to overregulation/gold plating. It examines the implementation of better regulation policies in the Republic of Croatia (RC) and analyzes efforts to simplify the administrative framework for implementing EU funds, which is considered particularly complex.

The paper seeks to contribute to the understanding of the concept of administrative simplification and its further development.

Keywords: better regulation, administrative simplification, red tape, administrative costs and burdens, overregulation/gold

Angela Paleka, Doctoral candidate in the Postgraduate Doctoral Program in Public Law and Public Administration, University of Zagreb, Faculty of Law