



Metodološki priručnik

za izradu analize učinka uvođenja
propisa Europske unije



METODOLOŠKI PRIRUČNIK ZA IZRADU ANALIZE UČINKA UVOĐENJA PROPISA EUROPSKE UNIJE

Autori:

dr. Peter Futo, Consulting and Research for Industrial Economics, Budimpešta

mr. Judita Cuculić, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb

mr. Toni Lukšić, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb

mr. Ivona Štritof, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb

Voditelj projekta u Ministarstvu za europske integracije:

dr. Višnja Samardžija

Konzultanti:

dr. Christopher Preston i dr. Alan Mayhew

Lektorica:

Mirjana Paić Jurinić

Zagreb, prosinac 2001.

Projekt je proveden uz financijsku potporu:

Department for International Development (DFID), Velika Britanija

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 339.923 (497.5:4-67 EU)

347.7 (497.5:4-67 EU)

METODOLOŠKI priručnik za izradu analize učinka uvođenja propisa
Europske unije / <autori Peter Futo... et al.>. - Zagreb : Ministarstvo za
europske integracije, 2002.

ISBN 953-97806-9-1

1. Futo, Peter

420130060

**Metodološki priručnik za izradu analize učinka
uvođenja propisa Europske unije**

Sadržaj

| | |
|--|----|
| 1. Uvod | 7 |
| 2. Svrha metodološkog priručnika | 11 |
| 3. Potreba izrade analize učinka uvođenja propisa u Republici Hrvatskoj | 15 |
| Integriranje u međunarodne gospodarske tokove | 17 |
| Integriranje u EU: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju | 18 |
| Usklađivanje zakonodavstva RH s <i>acquis</i> -om | 20 |
| 4. Koncept analize učinka uvođenja propisa | 23 |
| Analiza učinka kao element dobrog upravljanja | 25 |
| Analiza učinka u kontekstu integriranja u EU | 29 |
| 5. Iskustva država kandidatkinja za pristupanje Europskoj uniji u izradi analize učinka | 31 |
| Mađarska | 33 |
| Poljska | 34 |
| Litva | 35 |
| 6. Glavne metode analize učinka uvođenja propisa | 37 |
| Izbor metode | 39 |
| Horizontalna analiza učinka uvođenja propisa | 42 |
| Ciljevi i razlozi istraživanja | 42 |
| Konceptijski okvir | 42 |
| Izvori informacija i tehnike provedbe | 45 |
| Prikaz rezultata | 45 |
| Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice Europske unije | 47 |
| Ciljevi i razlozi provođenja istraživanja | 47 |
| Konceptijski okvir | 47 |
| Izvori informacija i tehnike provedbe | 49 |
| Struktura rezultata | 51 |

| | |
|---|-----|
| Sektorska analiza učinka uvođenja propisa | 54 |
| Ciljevi i razlozi istraživanja | 54 |
| Konceptijski okvir | 55 |
| Izvori informacija i tehnike provedbe | 59 |
| Struktura rezultata | 61 |
| Analiza učinka na razini poduzeća | 65 |
| Ciljevi i razlozi istraživanja | 65 |
| Konceptijski okvir | 66 |
| Izvori informacija i struktura rezultata | 67 |
| 7. Zaključak | 69 |
| 8. Literatura | 73 |
| 9. Prilozi | 77 |
| Horizontalna analiza učinka | 80 |
| Primjer upitnika za horizontalnu analizu učinka sastavljenog u sklopu projekta Ministarstva za europske integracije "Analiza učinka uvođenja propisa EU-a " | 80 |
| Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice EU-a | 83 |
| (a) Sažetak i preporuke analize učinka uvođenja smjernice za niski napon (Low Voltage Directive – 73/23/EEC) na hrvatsko gospodarstvo | 83 |
| (b) Primjer podsjetnika za razgovore s predstavnicima poduzeća korištenog pri izradi analize učinka uvođenja LVD-a na hrvatsko gospodarstvo | 95 |
| Sektorska analiza učinka | 101 |
| (a) Primjer podsjetnika za razgovore s predstavnicima poduzeća korištenih u sklopu projekta "Podrška analizi društveno-gospodarske analize učinka u Litvi" | 101 |
| (b) Primjer SWOT analize u studiji o sektorskoj konkurentnosti litvanske šumarske i srodnih industrija | 107 |
| Analiza učinka na razini poduzeća | 109 |
| Primjer analize učinka uvođenja propisa EU-a na tvornicu kemijskih proizvoda BorsodChem Co u Mađarskoj | 109 |
| Analiza učinka u državama OECD-a | 111 |

1

Uvod

1 Uvod

Svrha je ovog priručnika upoznati tijela državne uprave i stručnu javnost u Republici Hrvatskoj s ciljevima i metodama analize učinka uvođenja propisa Europske unije (EU) na gospodarski sustav ili njegove segmente. Metoda analize učinka uvođenja propisa sustavno ispituje potencijalne učinke uvođenja i provedbe novih propisa. Njezin je cilj upoznati donositelje odluka s mogućim implikacijama uvođenja pojedinog propisa kako bi se pravodobno, prije nego što se donesu konačne odluke, mogle poduzeti prilagodbe ili izabrati alternativna rješenja.

Izradu metodološkog priručnika pokrenulo je Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske u 2001. godini kako bi službenike državne uprave upoznalo s načelima i metodama analize učinka primjene propisa EU-a. Izrada metodološkog priručnika dio je šireg projekta analize učinka, koji je financijski pomogao Odjel za međunarodni razvoj (*Department for International Development*, DFID) Vlade Velike Britanije, a provelo Ministarstvo za europske integracije, Uprava za strategiju integriranja u suradnji s *P-E International Consultants Ltd.*

U prvom poglavlju priručnika objašnjavaju se ciljevi i svrha analize učinka uvođenja propisa. Drugo poglavlje predstavlja proces i dostignuti stupanj integriranja Hrvatske u Europsku uniju te objašnjava razloge i potrebu za analizom učinka kao instrumentom odlučivanja koji omogućuje djelotvorniju prilagodbu zahtjevima Europske unije. U trećem se poglavlju razrađuje metodološki predložak za izradu analize učinaka uvođenja propisa EU-a kao elementa dobrog upravljanja u procesu europskih integracija. Iskustva analize učinaka u nekim državama kandidatkinjama prikazana su u četvrtom poglavlju. Peto poglavlje opisuje četiri najčešće korištene metode analize učinaka, za koje su primjeri navedeni u dodatku.

Metodologija izrade različitih tipova analize učinka predstavlja središnji dio priručnika i zamišljena je kao uputa službenicima tijela državne uprave kako bi ubuduće sami mogli provoditi takve analize. Prva je opisana metoda **horizontalna analiza učinka uvođenja propisa**. Primjenjuje se u prvoj fazi analize učinka, u slučaju kada postoji potreba za sveukupnom procjenom pozitivnih i negativnih učinaka koji proizlaze iz uvođenja novih propisa, posebice *acquis communautaire-a (acquis-a)*¹. Stoga je najvažniji cilj horizontalne analize učinka ustanoviti koji bi propisi iz odredaba

¹ Francuski izraz *acquis communautaire* upotrebljava se za ukupnost pravnih propisa koji pokrivaju tzv. prvi stup Europske unije (Europska zajednica) i koji se većinom odnose na unutarnje tržište. Također, uključuje propise iz drugog stupa (Zajednička vanjska politika) i trećeg stupa (Pravosuđe i unutarnji poslovi), te će se u priručniku upotrebljavati za označavanje propisa Europske unije. Budući da se i u državama članicama EU-a i u zemljama kandidatkinjama taj izraz ne prevodi, u priručniku će se koristiti izvorni naziv.

acquis-a mogli imati snažan učinak na pojedine segmente gospodarstva i društva, odnosno koji bi propisi trebali biti predmetom detaljnijih tj. preciznije usmjerenih studija učinka u budućnosti.

Detaljnije analize provode se u drugoj fazi analize učinka i mogu sadržavati analizu na razini jedne smjernice Europske unije, jednog sektora gospodarstva ili na razini pojedinog poduzeća. **Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice EU-a** prikazana je kao druga metoda analize učinka. Ta metoda služi za procjenu troškova i koristi za gospodarstvo općenito, te za određene segmente gospodarstva, koji proizlaze iz promjena uzrokovanih usvajanjem pojedine smjernice EU-a. Metodologija za analizu učinka uvođenja pojedine smjernice razrađena je na temelju pilot studije koju je provelo Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske².

Treća metoda analize učinka koja se izlaže u priručniku jest **sektorska analiza učinka uvođenja propisa**. Cilj je sektorske analize učinka definirati relevantne čimbenike čija će promjena, uzrokovana prilagodbama EU, utjecati na konkurentnost određenog sektora, industrijske grane ili skupine u gospodarstvu. Rezultati takve studije trebali bi biti temelj za donošenje mjera kojima će se poboljšavati poslovno okruženje i poticati dijalog između državne uprave i privatnog sektora.

Posljednja metoda o kojoj se raspravlja jest **analiza učinka uvođenja propisa Europske unije na razini poduzeća**. Ta će se metoda više primjenjivati u privatnom nego u javnom sektoru, budući da se analiza učinka na razini poduzeća sastoji od procjene utjecaja različitih politika EU-a na pojedine funkcije poduzeća.

² Studiju su izradili dr. Peter Futo (Consulting and Research for Industrial Economics, Budimpešta) te mr. Ivona Štrifof i mr. Toni Lukšić iz Uprave za strategiju integriranja Ministarstva za europske integracije. Studija je dostupna na internet stranici Ministarstva za europske integracije: <http://www.mei.hr/>.

2

Svrha metodološkog priručnika

2 Svrha metodološkog priručnika

Svrha je ovoga priručnika upoznati donositelje odluka u Republici Hrvatskoj s ciljevima i metodama analize učinka uvođenja propisa Europske unije. Sustavna analiza učinka za Hrvatsku je iznimno važna upravo sada, nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 29. listopada 2001. Hrvatska je od 1. siječnja 2002. zakonski dužna početi ispunjavati odredbe SSP-a obuhvaćene Privremenim sporazumom. To će zahtijevati velike promjene u postojećim propisima i izravno će utjecati na gospodarstvo. Da bi proces europskih integracija u Hrvatskoj bio što djelotvorniji i bezbolniji, potrebno je unaprijed procijeniti gospodarske, financijske, političke i socijalne učinke usvajanja *acquis-a*.

Izrada metodološkog priručnika jedna je od ključnih aktivnosti koje su poduzete kako bi se ispunili zahtjevi sadržani u Zaključku Vlade RH br. 18 iz veljače 2001. godine³, u kojem stoji: "Zadužuje se Ministarstvo za europske integracije da u suradnji i uz aktivno sudjelovanje svih nadležnih ministarstava nastavi poslove na izradi analize učinka primjene EU propisa na hrvatsko gospodarstvo. Sastavni dio analize treba biti i metodologija na osnovi koje bi nadležna tijela državne uprave izrađivala analizu učinka svakog pojedinog novog zakona koji predlažu zbog prilagodbe zakonodavstvu EU. Analiza učinka bit će podloga za izradu i prilagodavanje Nacionalnog programa pridruživanja EU i Nacionalnog programa za usvajanje *acquis-a*".

Priručnik predstavlja glavna metodološka načela vrednovanja učinaka uvođenja novih propisa, posebice onih koji proizlaze iz obveza harmonizacije s *acquis-om*. Opisane su različite metode analize učinka kojima se sudionici procesa integriranja (npr. službenici resornih ministarstava, stručnjaci za pitanja europskog integriranja, predstavnici poduzeća, sindikata itd.) mogu služiti ovisno o području, sektoru ili politici EU-a koja se razmatra. Osim prikaza tih metoda, dane su i upute o tome kako se mogu primijeniti ili prilagoditi hrvatskim uvjetima. Upute su potkrijepljene primjerima iz država kandidatkinja koje su razvile i usavršile metode analize učinka. Potrebno je naglasiti da nije moguće izraditi jedinstvenu metodologiju koja bi odgovarala analizi učinka na svim razinama. Cilj je priručnika pružiti pregled različitih metoda analize učinka i sudionicima procesa integriranja u Hrvatskoj dati mogućnost da ih sami počnu provoditi.

³ Zaključci Vlade Republike Hrvatske uz izvješće o dosadašnjem tijeku pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom, 15. veljače 2001.

Valja napomenuti da su metode analize učinka uvođenja propisa u priručniku predstavljene u širem i detaljnijem obliku nego što će to u većini slučajeva biti potrebno. To je učinjeno radi toga da se službenike državne uprave upozna s različitim metodama, a oni će moći izabrati najprikladniji ili objektivno ostvariv pristup. U praksi neće uvijek biti potrebne "dubinske" analize; sudionici procesa moći će i sami odabrati pojednostavljen, kraći pristup koji će im dati odgovore na ključna pitanja koja ih zanimaju.

Nadalje, metodološki priručnik trebao bi poslužiti službenicima resornih ministarstava kao naputak za razradu vlastitih načina procjene učinaka uvođenja pojedinih propisa EU-a iz područja njihove nadležnosti. Naime, temeljem Odluke Vlade RH o mjerama u postupku približavanja hrvatskoga zakonodavstva *acquis-u*⁴, resorna ministarstva i druga tijela državne uprave dužna su se osloniti na analizu učinka uvođenja propisa ako nacrt propisa nije u cijelosti u skladu s obvezama koje proizlaze iz SSP-a, ili ako nacrt propisa nije sasvim usklađen s odredbama *acquis-a*.

⁴ Odluka o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis communautaireom*, 19. srpnja 2001.

3

Potreba izrade analize učinka
uvođenja propisa u Republici Hrvatskoj

3 Potreba izrade analize učinka uvođenja propisa u Republici Hrvatskoj

Integriranje u međunarodne gospodarske tokove

Republika Hrvatska poduzela je u posljednje dvije godine značajne korake u smjeru integracije u međunarodnu zajednicu. Što se trgovinskih sporazuma tiče došlo je do značajnog otvaranja tijekom 2000. godine, a očekuje se da će u 2002. godini proces liberalizacije trgovine još više napredovati. U studenom 2000. Hrvatska je postala članicom Svjetske trgovinske organizacije (WTO). Tijekom 2001. godine potpisan je Sporazum o slobodnoj trgovini (FTA) s EFTA-om, kao i bilateralni sporazumi s Bosnom i Hercegovinom, Mađarskom, Češkom, Slovačkom i Poljskom, a otprije su bili potpisani i sporazumi o slobodnoj trgovini sa Slovenijom i Makedonijom⁵. Trenutačno su u tijeku pregovori sa SRJ, Bugarskom, Rumunjskom i Turskom. Osim toga, Hrvatska je u lipnju 2001. potpisala Memorandum o liberalizaciji i olakšavanju trgovine s Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom, Rumunjskom, Makedonijom i SRJ. Stoga se očekuje da će početkom 2002. godine 80 posto hrvatske vanjske trgovine biti pokriveno sporazumima o slobodnoj trgovini. U pogledu pitanja sigurnosti, Hrvatska je u svibnju 2000. postala članicom Partnerstva za mir i aktivni je sudionik Pakta o stabilnosti od lipnja 1999. godine.

Cilj je Vlade RH potpuna integracija u Europsku uniju kroz Proces stabilizacije i pridržavanja (PSP), čiji je glavni instrument Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Programom rada Vlade Republike Hrvatske⁶ utvrđen je cilj pristupanja Europskoj uniji: "U procesu europskih integracija, strateški cilj Republike Hrvatske je što prije uspostaviti ugovorne odnose s Europskom unijom, a kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilisation and Association Agreement). Tim Sporazumom Republika Hrvatska treba postati pridružena članica Europske unije, što će biti najvažniji korak prema punopravnom članstvu u Europskoj uniji."

⁵ Sporazumi o slobodnoj trgovini sa Slovenijom, Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom i Mađarskom već su na snazi, a Sporazumi o slobodnoj trgovini s EFTA-om, Češkom, Slovačkom i Poljskom trebali bi stupiti na snagu 1. siječnja 2002.

⁶ Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004., <http://www.vlada.hr/english/gov-program1.html>

Integriranje u EU: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Poboljšanje odnosa između Europske unije i Hrvatske, nakon izbora u siječnju 2000. godine, potvrđeno je u veljači te godine osnivanjem Zajedničke konzultativne radne skupine EU-RH (ZKRS) čija je svrha bila uspostaviti uzajamni dijalog Hrvatske i Unije. Konkretno je cilj bio pripremiti teren za početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Temeljem podataka koje su prikupili ZKRS i Misija Europske komisije za procjenu stanja, Europska komisija pripremila je i usvojila Studiju o izvedivosti⁷, koja je na temelju odluke Vijeća ministara dovela do službenog početka pregovora o SSP-u tijekom sastanka na vrhu u Zagrebu 24. studenoga 2000. SSP je parafiran 14. svibnja, a potpisan je 29. listopada 2001. godine. Dio SSP-a koji obuhvaća područja bitna za uspostavu jedinstvenog tržišta sadržan je u Privremenom sporazumu, koji je parafiran 10. srpnja 2001. godine. Privremeni sporazum potpisan je prigodom potpisivanja SSP-a, a stupit će na snagu 1. siječnja 2002. Od toga će dana Hrvatska imati zakonsku obvezu ispunjavati odredbe koje se odnose na slobodu kretanja roba i relevantne odredbe o transportu i carinskoj suradnji. Privremeni sporazum također uključuje odredbe čl. 70. i 71. iz SSP-a koje pokrivaju tržišno natjecanje i ostale gospodarske odredbe, te industrijsko i trgovačko vlasništvo.

Osim s Republikom Hrvatskom, Europska je unija do sada potpisala SSP s Republikom Makedonijom (9. travnja 2001.). Preostale tri države Procesa stabilizacije i pridruživanja, Albanija, Bosna i Hercegovina i SRJ, još nisu započele pregovore.

SSP je međunarodni sporazum koji ima prvenstvo pred zakonima država članica Europske unije i Hrvatske. Sporazum će stupiti na snagu po dovršetku postupka ratifikacije u Hrvatskome saboru, Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima država članica Unije. Sporazum obvezuje obje ugovorne strane da aktivnosti u područjima nabrojanim u SSP-u poduzimaju u zadanom roku. Glavni su elementi SSP-a sljedeći⁸:

- pridruživanje Zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Hrvatske, s druge strane u prijelaznom razdoblju od najviše šest godina po stupanju Sporazuma na snagu;
- jačanje političkog dijaloga između EU-a i Hrvatske;
- poštovanje demokratskih načela, ljudskih prava, međunarodnog i regionalnog mira i stabilnosti;

⁷ Europska komisija: Studija Komisije o izvedivosti pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Republikom Hrvatskom, COM (2000) 311 final, 24.5.2000.

⁸ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, 29. listopada 2001.

- poštivanje regionalne suradnje s državama na koje se odnosi PSP, uključujući osnivanje područja slobodne trgovine s tim zemljama;
- uspostava područja slobodne trgovine između EU i Hrvatske u roku šest godina od stupanja Sporazuma na snagu;
- odredbe o kretanju radnika, poslovnom nastanu, pružanju usluga i kapitalu;
- usklađivanje zakonodavstva Hrvatske sa zakonodavstvom Europske unije, napose u ključnim područjima unutarnjeg tržišta i u drugim područjima povezanim s trgovinom;
- odredbe o suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova;
- odredbe o suradnji dviju strana u širokom rasponu područja (statistika, turizam, poljoprivreda, okoliš, transport itd.)
- odredbe o osnivanju tijela koje će nadgledati provedbu Sporazuma.

Ispunjenje obveza preuzetih potpisivanjem SSP-a općenito će pozitivno djelovati na hrvatsko gospodarstvo i društvo, ali mogu se očekivati i neki negativni utjecaji. SSP će donijeti značajne gospodarske i političke prednosti za Hrvatsku putem:

- otvaranja tržišta EU-a hrvatskim izvoznicima;
- gospodarskih i pravnih prilagodbi koje će ubrzati prijelaz na tržišno gospodarstvo i privući strana ulaganja;
- financijske pomoći koja se predviđa u poglavlju o financijskoj suradnji (Glava IX) te kroz CARDS program (Glava VIII);
- institucionalizacije odnosa s EU-om, kako političkim dijalogom tako i osnivanjem Vijeća i Odbora za stabilizaciju i pridruživanje koji su predviđeni SSP-om.

Negativni učinci ispunjenja obveza ogledat će se u troškovima promjena koje će se morati provesti u gospodarskom, institucionalnom i pravnom sustavu Hrvatske. Ispunjenje odredaba SSP-a obuhvatit će, naime, složen proces približavanja gospodarskog i pravnog okvira Hrvatske gospodarskom i pravnom okviru Europske unije. Što se pravnog usklađivanja tiče, od dana potpisivanja SSP-a Hrvatska preuzima obveze usklađivanja s dijelom *acquis*-a sadržanim u SSP-u do kraja prijelaznog razdoblja. Usklađivanje zakonodavstva neizbježno će utjecati na institucionalni i gospodarski okvir, a to će donijeti različite troškove i koristi različitim socijalnim i gospodarskim skupinama. Stoga je postalo jasno da će odredbe SSP-a trebati vrednovati s obzirom na prednosti i troškove za hrvatsko gospodarstvo i društvo u cjelini.

Usklađivanje zakonodavstva RH s *acquis*-om

Brzina integracije u Europsku uniju ovisit će o uspjehu ispunjenja odredaba Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. O usklađivanju zakonodavstva izrijeком se govori u Glavi VI. SSP-a. S druge strane, ispunjenje obveza iz Sporazuma podrazumijeva značajne i opsežne promjene hrvatskoga pravnog i institucionalnog okvira. U Glavi VI. nabraja se pet prioriternih područja u kojima treba uskladiti zakonodavstvo:

- tržišno natjecanje i ostale gospodarske odredbe,
- intelektualno, industrijsko i trgovačko vlasništvo,
- javne nabavke,
- normizacija, mjeriteljstvo, ovlašćivanje i ocjena sukladnosti i
- zaštita potrošača.

Europska je komisija tijekom pregovora odredila temeljna područja unutarnjeg tržišta i ostala područja povezana s trgovinom čije propise treba uskladiti radi potpune uspostave unutarnjeg tržišta. Područja definirana tijekom pregovora o Sporazumu, a koja u Glavi VI SSP-a nisu uvrštena u prioriterna, jesu sljedeća: zaštita podataka, pravo društava, računovodstvo, kopneni prijevoz, jednake mogućnosti, zdravlje i zaštita na radu te financijske usluge.

Cjelovit Sporazum stupit će na snagu otprilike dvije godine od dana potpisivanja. Naime, temeljem iskustava u državama kandidatkinjama toliko je potrebno za ratifikaciju Sporazuma u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu i u parlamentima svih država članica. Međutim, trgovinske odredbe i odredbe povezane s trgovinom, uključujući usklađivanje zakonodavstva o unutarnjem tržištu, stupaju na snagu prije. Taj dio SSP-a stupa na snagu početkom primjene Privremenog sporazuma, jer su ta područja u nadležnosti Zajednice te ne podliježu ratifikaciji parlamenata u državama članicama.

Valja naglasiti da je Sporazum tek polazište za usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s *acquis*-om. Punopravno članstvo povlači za sobom ispunjavanje kriterija iz Kopenhagena, koje Hrvatska namjerava ispuniti do kraja 2006. godine. Prema kriterijima iz Kopenhagena, države kandidatkinje moraju ispuniti sljedeće uvjete za punopravno članstvo u EU:

- stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštivanje lju skih prava i poštivanje i zaštitu manjina;
- djelotvorno funkcioniranje tržišnog gospodarstva te sposobnost da se izdrži pritisak natjecanja i tržišnih snaga na području EU-a;

- sposobnost preuzimanja obveza koje proizlaze iz članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Kriteriji iz Kopenhagena jedinstveni su za sve države kandidatkinje. Dok prva dva kriterija daju opće političke i gospodarske smjernice za pristupanje EU, treći je kriterij, koji obuhvaća usvajanje *acquis*-a, konkretan uvjet. Budući da se obveza usklađivanja zakonodavstva odnosi i na postojeće propise i na propise koji će se donijeti u budućnosti, ispunjenje trećeg kriterija zahtijeva znatne pravne i gospodarske prilagodbe. Valja naglasiti da nije dovoljno preuzeti zakonodavstvo EU-a u nacionalne zakone, već da se ono mora u cijelosti primijeniti i provoditi. Za tu svrhu treba modernizirati državnu upravu, osigurati odgovarajuću izobrazbu javnih službenika i provesti reformu sudstva.

Da bi se SSP što učinkovitije proveo i da bi se troškovi usklađivanja zakonodavstva usporedili s koristima koje proizlaze iz bolje pravne, političke i gospodarske klime, treba detaljno procijeniti posljedice integracije u EU. Na taj će način gospodarski subjekti biti bolje pripremljeni za promjene koje će uslijediti, a javnost će biti informirana o posljedicama koje će Sporazum imati za hrvatsko gospodarstvo i društvo u cjelini⁹.

⁹ Neki od ranijih analitičkih radova u tom području uključuju: "Plan aktivnosti za europsku integraciju", Ured za europske integracije pri Vladi Republike Hrvatske, 1999. "Gospodarski aspekti integracije Hrvatske u Europsku uniju", Izvješće konferencije IMO-TEPSA, 1996., V. Samardžija, Zagreb: IMO. Bruxelles: TEPSA, 1997. "Hrvatska i EU: Troškovi i koristi integracije", V. Samardžija, M. Staničić, G. Nikić, IMO, Zagreb, 2000.

4

Koncept analize učinka uvođenja
propisa

4 Koncept analize učinka uvođenja propisa

Analiza učinka kao element dobrog upravljanja

Analiza učinka uvođenja propisa sredstvo je koje se primjenjuje u procesu odlučivanja, to jest metoda sustavnog i dosljednog ispitivanja odabranih potencijalnih učinaka aktivnosti vlade i priopćavanja informacija donositeljima odluka. Njezini ciljevi, oblik i uloga u radu državne uprave razlikuju se ovisno o državi i područjima provedbe propisa.

Prema Tokarskom i Mayhewu,¹⁰ izraz analiza učinka pokriva mnoštvo povezanih, ali različitih analitičkih tehnika osmišljenih kako bi se donositeljima političkih odluka pružila kvantitativna i kvalitativna mjerila potencijalnog učinka odluka na značajne aspekte društva prije donošenja tih odluka u domaćem i međunarodnom kontekstu. Jednostavniju definiciju analize učinka uvođenja propisa daje Ben-Gera¹¹: analiza učinka je korištenje informacija i obrada podataka kako bi se unaprijed, što je moguće obuhvatnije i preciznije, a uz razinu napora koja se može opravdati, ustanovile posljedice, kako pozitivne tako i negativne, neke odluke koja se namjerava donijeti.

Države članice EU-a uvele su analizu učinka u svoje sustave donošenja odluka tijekom protekla dva desetljeća (vidjeti prilog 5). Naime, postale su svjesne da bi uvođenje novog propisa bez predviđanja njegovih učinaka moglo neočekivano nepovoljno djelovati ne samo na državni proračun, već i na razne gospodarske i socijalne skupine.

Analiza učinka uvođenja propisa pridonosi učinkovitu upravljanju na pet načina¹²:

- poboljšava razumijevanje učinka vladinih odluka (analiza),
- povećava učinkovitost i djelotvornost državne uprave (racionalnost),
- podupire objedinjavanje višestrukih političkih ciljeva (koordinacija),
- poboljšava transparentnost vlade i njezinu spremnost da reagira (konzultacije) te
- povećava odgovornost vlade putem odredbe o opsežnijem informiranju i društva u cjelini i njegovih pojedinih segmenata (odgovornost).

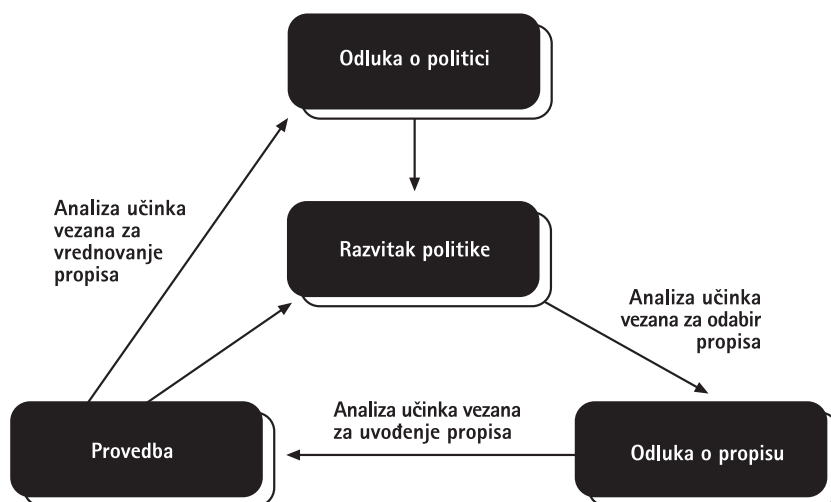
¹⁰ S. Tokarski, A. Mayhew, *Impact Assessment and European Integration Policy (Analiza učinaka i politika europskih integracija)*, Sussex European Institute, radni dokument br. 38, 2000.

¹¹ M. Ben-Gera, *Impact Assessment: role, procedures, methods and good practices in OECD and CEE countries (Analiza učinka: uloga, postupci, metode i dobre prakse u zemljama OECD-a i Srednje i Istočne Europe)*, SIGMA, OECD, <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/bengera.html>

¹² OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making (Popis referentnih pitanja OECD-a za odlučivanje o propisima), OECD, 1995.

Analizu učinka uvođenja propisa trebalo bi provoditi kako u *ex ante* tako i u *ex post* analizi zakonskih instrumenata. Slika 1¹³ pokazuje kako bi analiza učinka uvođenja propisa trebala pratiti proces donošenja odluka vezanih za pojedinu politiku EU-a. Kvalitetna analiza učinka uvođenja propisa pomaže pri izradi manjeg broja propisa koji su jednostavniji i jasniji, a time i prihvatljiviji.

Slika 1: Primjena analize učinka uvođenja propisa u procesu donošenja odluka vezanih za pojedinu politiku EU-a



Svrha je Slike 1 prikazati da se u idealnom slučaju analiza učinka uvođenja propisa provodi nekoliko puta tijekom procesa donošenja odluka vezanih za pojedinu politiku radi poboljšanja kvalitete razmatranog propisa. Ako se analiza provodi tijekom faze razvijanja stavova prema određenoj politici EU-a, analiza učinka uvođenja propisa nudi usporedne informacije o očekivanim učincima različitih rješenja usmjerenih k ostvarenju cilja. Tijekom faze izrade nacrt propisa analiza učinka odgovara na pitanja kao što su mogućnost usklađivanja ili mogućnost provedbe i nudi podatak o stvarnim troškovima i koristima za određene gospodarske i socijalne skupine. Ako se analiza učinka uvođenja propisa provodi za propis koji je već uveden, tada se iz rezultata analize saznaje u kojoj su mjeri provedbom propisa ostvareni ciljevi odluke vezane za pojedinu politiku EU-a te u kojoj ga je mjeri država provela i javnost prihvatila.

¹³ Improving Policy Instruments through Impact Assessment (Poboljšanje političkih instrumenata pomoću analize učinka), SIGMA, studija br. 31

Kako je istaknuto, neke države članice EU-a podnose svaki nacrt propisa na procjenu učinaka prije nego što se donesu konačne odluke o provedbi. Dubina i analitička sofisticiranost tih procjena obično se razlikuju prema razini i opsegu mjere koju treba uvesti. Sukladno smjernicama OECD-a, sustav provedbe analize uključuje etapno korištenje metoda, a preliminarne procjene provode dužnosnici resornih ministarstava. Za potrebe detaljnijih i širih vrednovanja, u slučajevima kada su očekivani učinci izrazito jaki (pogotovo ako se očekuju visoki troškovi), mogu se dodatno angažirati stručnjaci za provedbu istraživanja. U ranoj fazi analize ključno je savjetovanje s relevantnim gospodarskim interesnim skupinama¹⁴.

U 1995. godini OECD je objavio popis referentnih pitanja OECD-a za odlučivanje o propisima¹⁵ radi poboljšanja kvalitete novih propisa. Popis sadrži pitanja koja treba postaviti prije donošenja određenog propisa:

- *Je li problem ispravno definiran?* Problem koji se rješava treba točno utvrditi, treba dati jasne naznake njegove prirode i razmjera te objasniti zašto je nastao.
- *Je li opravdana intervencija vlade?* Intervencije vlade moraju se temeljiti na jasnim dokazima da su njeni postupci opravdani s obzirom na prirodu problema, vjerojatne koristi i troškove aktivnosti (utemeljeno na realnoj procjeni učinkovitosti vlade), te alternativne mehanizme za rješavanje problema.
- *Je li uvođenje propisa najbolji oblik vladine intervencije?* Zakonodavci trebaju u ranoj fazi zakonodavnog procesa provesti usporedbu raznih zakonodavnih i nezakonodavnih instrumenata politike, uzimajući u obzir bitna pitanja troškova, koristi, razdiobe učinaka i administrativnih zahtjeva.
- *Postoje li pravni temelji za donošenje propisa?* Zakonodavne procese treba strukturirati tako da sve zakonodavne odluke strogo poštuju "pravnu državu". Drugim riječima, nužna je eksplicitna odgovornost kako bi se osiguralo da svi propisi budu ovlašteni propisima na višoj razini i usklađeni s obvezama iz sporazuma te u skladu s relevantnim pravnim načelima.
- *Koja bi bila odgovarajuća razina (ili razine) državne uprave za provedbu te aktivnosti?* Zakonodavna tijela trebaju unutar državne uprave odabrati najprikladniju razinu za provedbu mjera ili, ako je uključeno više razina, osmisliti učinkovite sustave koordinacije između tih razina.
- *Opravdavaju li koristi proistekle iz donošenja propisa troškove nastale njegovim donošenjem?* Zakonodavna tijela trebaju procijeniti ukupne očekivane troškove i koristi od svakog zakonodavnog prijedloga i od izvedivih alternativa, a svoje procjene staviti na na raspolaganje donositeljima odluka.

¹⁴ Pristup analizi učinka uvođenja propisa Vlade Velike Britanije: Odjel za analizu učinka propisa pri Kabinetu. www.cabinet-office.x.gsi.gov.uk

¹⁵ Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries (Preporuke Vijeća OECD-a za poboljšanje kvalitete vladinih propisa), OECD/GD(95)95

- *Je li propis jasan, dosljedan, razumljiv i dostupan korisnicima?* Zakonodavna tijela trebaju procijeniti hoće li potencijalni korisnici razumjeti pravila i u tu svrhu poduzeti mjere kako bi osigurali da tekst i struktura pravila budu što jasniji.
- *Jesu li sve zainteresirane strane imale mogućnost iznijeti svoja gledišta?* Propise treba sastavljati na otvoren i transparentan način, uz postojanje odgovarajućih postupaka za učinkovit i pravodoban doprinos zainteresiranih strana (npr. poduzeća i sindikati) na koje se propisi odnose, ostalih interesnih skupina ili drugih razina državne uprave.
- *Kako će se propisi provoditi?* Zakonodavna tijela trebaju procijeniti tijela državne uprave iz kojih dolazi poticaj za donošenje propisa te tijela koja su odgovorna za provedbu propisa. Na temelju tih spoznaja treba izraditi strategiju koja će na najbolji način obuhvatiti spomenuta tijela radi što učinkovitije provedbe propisa.

Odgovori na ta pitanja trebali bi povećati učinkovitost i djelotvornost propisa putem usavršavanja pravnih i konkretnih temelja za propise, razjašnjavanja mogućnosti, pružanja pomoći dužnosnicima pri donošenju boljih odluka, uspostavljanja uređenijih i predvidljivijih procesa odlučivanja, otkrivanja zastarjelih i nepotrebnih propisa te povećanja transparentnosti vladinih aktivnosti.

U izvješću što ga je OECD objavio 1997. godine¹⁶ definirana je "najbolja praksa" koja se smatra preduvjetom učinkovite analize učinka uvođenja propisa:

- Analiza učinka uvođenja propisa mora se ugraditi u ukupan sustav formiranja stavova prema pojedinoj politici.
- Analize učinka treba provoditi što je više moguće, bez obzira na političke pritiske.
- Treba jasno odrediti odgovornost za provedbu analize učinka.
- Zakonodavna tijela treba osposobiti kako bi postala svjesna važnosti analize učinka uvođenja propisa.
- Treba razviti analitičke metode, uključujući analizu troškova i koristi kao i metode prikupljanja podataka.
- Napori pri izradi analize učinka trebaju biti jasno usmjereni, a upotrijebljena sredstva dobro raspoređena.
- Analizu učinka uvođenja propisa treba provoditi tijekom faze izrade nacрта i tako je ugraditi u proces donošenja odluka.

¹⁶ Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries (Analiza učinka uvođenja propisa: Najbolje prakse u zemljama OECD-a), OECD, 1997.

- Vladi, javnosti i svim zainteresiranim stranama treba priopćiti rezultate analize učinka uvođenja propisa.
- Analizu učinka uvođenja propisa treba primjenjivati kako na postojeće tako i na nove propise.

Analiza učinka u kontekstu integriranja u EU

U kontekstu integriranja u EU, ciljevi su analize učinka uvođenja propisa pružanje informacija tijelima državne uprave i privatnom sektoru o političkim, gospodarskim, socijalnim i ekološkim učincima usvajanja određenih politika EU-a ili pojedinih propisa, odnosno smjernica. Dobra analiza i razumijevanje učinaka zakonodavnih promjena koje donosi usklađivanje zakonodavstva s *acquis*-om olakšavaju proces tranzicije i smanjuju poteškoće vezane za ljudske, financijske i druge resurse.

Dakle, glavni su ciljevi uvođenja analize učinka u proces europske integracije sljedeći¹⁷:

- procijeniti najisplativiji način provedbe propisa EU-a, uključujući razmatranje drugih mogućih institucionalnih rješenja u svrhu postizanja utvrđenih ciljeva propisa;
- procijeniti troškove provedbe i nadgledanja provedbe kako bi se mogli uzeti u obzir pri planiranju državnog proračuna;
- osigurati odgovarajuće informacije poslovnim subjektima i drugim skupinama na čije će poslovanje utjecati promjene koje donosi prilagodba propisima EU-a;
- utvrditi troškove kako bi se olakšali pregovori s EU-om i, ako je potrebno, zatražila prijelazna razdoblja;
- pokazati EU da država kandidatkinja ozbiljno shvaća provedbu i da može učinkovito odgovoriti na pitanja vezana za provedbu što ih redovito postavlja Europska komisija.

Budući da država koja pristupa EU *mora* usvojiti i provesti *acquis*, moglo bi se pogrešno zaključiti da provedba analize učinka uvođenja propisa nema smisla. Međutim, to nije točno, jer postoje različiti načini usklađivanja zakonodavnih okvira država kandidatkinja okviru EU-a. *Acquis* se, naime, u širem smislu može podijeliti na odredbe i smjernice. Odredbe se moraju usvojiti u cijelosti i bez izmjena i dopuna, jer se odnose na slučajeve kada se smatra da je potpuna ujednačenost među državama članicama neophodna. Smjernice su, pak, mnogo fleksibilnije. Sastoje od "osnovnih

¹⁷ S.Tokarski i A.Mayhew, "Impact Assessment and European Integration Policy" (Analiza učinka i politika europskih integracija), Sussex European Institute, radni dokument br. 38., 2000.

zajedničkih zahtjeva" koji se moraju ugraditi u nacionalno zakonodavstvo, ali točan način na koji to treba učiniti nije utvrđen. Stoga je primjena analize učinka uvođenja propisa neophodna u odlučivanju o optimalnom načinu usvajanja i provedbe smjernica EU-a. Osim toga, analiza učinka uvođenja propisa važna je i pri utvrđivanju vremenskih prioriteta usklađivanja propisa, planiranja proračuna i ustroja tijela državne uprave te tijekom dijaloga s onima na koje će provedba propisa utjecati.

Ukoliko postoji više načina za usvajanje *acquis*-a, analiza učinka uvođenja propisa pruža osnovu za utemeljenije odluke. Primjenom te analize zakonodavna će tijela lakše odabrati smjer i instrumente odlučivanja, metodu provedbe i nadgledanja provedbe, institucionalni ustroj, vremenski okvir uvođenja instrumenta i pregovaračke strategije prema EU.

Analiza učinka trebala bi tijekom vremena postati sastavnim dijelom javnog političkog procesa, premda, kako se pokazalo u državama članicama EU-a, može proći nekoliko godina prije negoli se to u cijelosti prihvati i ukorijeni. Temeljna načela i metode analize učinka uvođenja propisa mogu se također primijeniti na vrednovanje učinaka pojedinih politika EU-a. Međutim, u specifičnom se kontekstu europske integracije analiza učinka uvođenja propisa razlikuje od one koja se obično primjenjuje iz sljedećih razloga:

- Države koje se uključuju u proces europske integracije suočene su s velikim brojem propisa koje se moraju usvojiti i provesti u kratkom roku.
- S obzirom na velik broj propisa, treba razviti i metode utvrđivanja prioriteta i odabira smjernica EU-a koje bi trebalo detaljnije procijeniti.
- Za integracijsku politiku ne postoji opcija "ne propisati", koja je inače na raspolaganju donositeljima odluka, ali postoji mogućnost pregovaranja o prijelaznom razdoblju za početak provedbe.

Države kandidatkinje koje žele pristupiti Uniji nalaze se pred zadaćom usvajanja i provedbe oko osamdeset do stotinu tisuća stranica s tekstovima zakona EU-a pod vrlo velikim pritiskom rokova, za razliku od uobičajenije situacije u kojoj se prijedlozi zakonskih propisa donose kontinuirano i razmjerno su predvidivi. Budući da se analiza učinka uvođenja propisa ne može provesti za sve smjernice EU-a i za odredbe koje dotična država treba ugraditi u svoj zakonodavni okvir, treba utvrditi prioritete za vrednovanje važnijih propisa. Kriteriji za odabir propisa za koje će se isplatiti analiza učinka mogu uključivati prirodu i trošak usvajanja pojedine politike EU-a (za propise čija provedba pretpostavlja visoke troškove možda će trebati zatražiti prijelazno razdoblje), iskustvo drugih država članica EU-a, iskustvo država kandidatkinja, mišljenja dužnosnika resornih ministarstava te mišljenja poslovnih subjekata, sindikata i drugih zainteresiranih skupina društva.

5

Iskustva država kandidatkinja za
pristupanje Europskoj uniji u izradi
analize učinka

5

Iskustva država kandidatkinja
za pristupanje Europskoj uniji
u izradi analize učinka

Mađarska

Budući da je analiza učinka uvođenja propisa preduvjet za opravdano i učinkovito usklađivanje s propisima i politikama EU-a, mnoge su je države u tranziciji već uvrstile u svoje pripreme za usklađivanje zakonodavstva i pregovore s EU-om. Jedna je od njih i Mađarska.

U Mađarskoj je tijekom posljednjih deset godina analiza učinka uvedena u proces formiranja stavova prema određenim politikama i nije strogo povezana s procesom europske integracije. Međutim, usporedno s pregovorima o članstvu u Uniji, Mađarska je posebnu pozornost posvetila studiji učinka smjernica EU-a kako bi podržala integracijski proces i pripremila pregovaračke pozicije. Primjerice, analize gospodarskih učinaka koje uzimaju u obzir socijalne implikacije *acquis*-a iz područja zaštite okoliša opravdale su osnove za traženje manjeg broja prijelaznih razdoblja nego što je to bilo naznačeno tijekom analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva u području zaštite okoliša (*screening of the environmental acquis*)¹⁸. Studija analize učinka pokazala je da se u većini područja provedba može ostvariti do trenutka pristupanja. Još jedan primjer analize učinka uvođenja propisa u Mađarskoj bio je pilot projekt izrade Studije o uvođenju Smjernice o elektromagnetskoj kompatibilnosti (EMC), proveden 1998. godine¹⁹. Cilj je te smjernice uskladiti zahtjeve za elektromagnetsku kompatibilnost (uključujući emisiju smetnji i otpornost na smetnje) radi jamčenja rada i kompatibilnosti uređaja u njihovoj predviđenoj EMC okolini i jamčenja slobodnog kretanja uređaja na prostoru EU-a. Taj je slučaj odabran kao tipičan slučaj zakonodavstva koje se odnosi na proizvode, a u kojem se troškovi smanjuju zbog smanjenja potrebe za dvostrukim potvrđivanjem u trenutku kad se počne primjenjivati oznaka CE. U slučaju poduzeća, studija je pokazala da provedba Smjernice zahtijeva izmjene u izgledu proizvoda, organizaciji proizvodnje i upravljanju.

¹⁸ Commission's Regular Report (Redovito izvješće Komisije), 1998. www.kum.hu/euint/index_search.html

¹⁹ Studiju je izradila organizacija "Consulting and Research for Industrial Economics" pod naslovom "Utvrđivanje učinaka uvođenja Smjernice EU-a o elektromagnetskoj kompatibilnosti u mađarsko zakonodavstvo", 1998.

Poljska

U Poljskoj je Odbor za europske integracije uključio studije analize učinka u politiku informiranja javnosti. Informiranje javnosti temelji se na makroekonomskim i na sektorskim analizama troškova i koristi, koje provode razna vladina tijela i stručne institucije. Primjerice, Ministarstvo gospodarstva izradilo je opću analizu troškova i koristi procesa pristupanja, dok je studiju gospodarskog i socijalnog učinka usvajanja i provedbe propisa iz *acquis*-a s područja zaštite okoliša proveo nezavisni institut iz Lodza. Odbor za europske integracije proveo je u suradnji s vanjskim stručnjacima i studiju o troškovima i koristima usklađivanja zakonodavstva u području poljoprivrede. Poljoprivreda i zaštita okoliša odabrane su za provedbu studija analize učinka jer su to najznačajnija i najteža poglavlja *acquis*-a za Poljsku. Temeljem studije o poljoprivredi Odbor je 2001. pokrenuo projekt informiranja javnosti, posebice poljoprivrednika, o posljedicama pristupanja EU.

Osim toga, Poljska je izradila i niz studija o pojedinim smjernicama. Na primjer, u 1997. i 1998. godini provedena je studija o smjernici zdravstvene zaštite i sigurnosti na radu kako bi se velikom broju poduzeća predočili troškovi provedbe Smjernice 89/655/EEC o minimalnim standardima za opremu na radnom mjestu. Pri provedbi studije primjenjivala se metodologija ispitivanja poduzeća radi prikupljanja potrebnih podataka. U 1999. godini provedena je detaljna analiza učinka Smjernice o velikim ložištima (88/609/EEC). Poljska je Vlada definirala razlike između datuma navedenih u vlastitom zakonodavstvu za nove elektrane (koje moraju poštivati strože kontrole emisija) i onih koje zahtijeva Smjernica. Ta je studija, koju je provelo udruženje proizvođača električne energije, pružila potanku analizu stvarnih troškova usklađivanja sa Smjernicom za tu gospodarsku granu. Dok je s jedne strane studija ustanovila da raskorak između rokova Europske komisije i Poljske glede "novih" elektrana neće imati posljedica u troškovnom smislu, s druge strane poslužila je povećanju osjetljivosti industrije na implikacije provedbe te smjernice. Tijekom pregovora poljska je strana uspjela učinkovito odgovoriti na sva pitanja koja je postavila Europska komisija, povećavši time vjerodostojnost poljskih pregovarača u pogledu tog i ostalih problema²⁰.

²⁰ Daljnje informacije o poljskim studijama sadržane su u Tokarski i Mayhew, op. cit.

Litva

Potkraj 1999. godine Europski odbor pri Vladi Republike Litve uveo je analizu učinka kao dio radnog programa koji prethodi pristupanju²¹. Litvanski Odbor za europske integracije pristupio je provedbi vrlo opsežnog programa analize učinka.

Prvi dio programa bio je pod isključivim pokroviteljstvom Odbora. Obuhvaćao je izradu dokumenta o procjeni posljedica integracije Litve u EU, kao i izradu opće analize učinka usvajanja i provedbe *acquis*-a na litvansko gospodarstvo. Istraživanje je provedeno na temelju upitnika koji je poslan svim resornim ministarstvima i ostalim relevantnim vladinim tijelima putem radnih skupina. Glavni je cilj istraživanja bio dati opću ocjenu učinka integracijskog procesa na litvansko gospodarstvo i izdvojiti smjernice koje će, prema mišljenju stručnjaka resornih ministarstava, imati najveće gospodarske i socijalne posljedice. Stoga je bilo moguće izdvojiti smjernice za koje će biti potrebna detaljnija analiza učinka uvođenja propisa. Rezultati anketiranja poslužili su i povećanju transparentnosti cijelog integracijskog procesa. Rezultati anketiranja predočeni su litvanskom parlamentu, izaslanstvu EU-a u Vilniusu i medijima.

Drugi dio programa analize učinka sadržavao je provedbu niza studija učinka pojedinih smjernica te sektorskih studija. Odbor za europske integracije samo je koordinirao taj dio programa, dok su istraživački dio vodili razni instituti i nezavisni stručnjaci. Rezultati tih studija poslužili su za uspostavu baze podataka za praćenje procesa europske integracije i bili su dostupni javnosti²². Pri odabiru daljnjih dvadeset smjernica koje će imati najveći učinak na gospodarstvo Litve Odbor se služio rezultatima ankete i stručnim mišljenjem službenika resornih ministarstava. Dubinske analize učinka tih smjernica povjerene su raznim institutima i nezavisnim stručnjacima.

Osim toga, sastavljeni su metodološki priručnici za glavne vrste analiza učinka uvođenja propisa kako bi se državni službenici osposobili za samostalnu i redovitu provedbu analiza učinaka.

²¹ Research Programme on Social and Economic Impact of Lithuanian Integration into the EU (Program istraživanja socijalnog i gospodarskog učinka integracije Litve u EU), <http://www.euro.lt/indexeng.html>

²² Sve se studije mogu naći na: <http://www.euro.lt/indexeng.html>

6

Glavne metode analize učinka
uvođenja propisa

6 Glavne metode analize učinka uvođenja propisa

Izbor metode

Analiza učinka uvođenja propisa obuhvaća niz tehnika koje pomažu u procesu donošenju odluka, prvenstveno u vladi, ali i u privatnom sektoru. U svom osnovnom obliku, analiza se sastoji od niza strukturiranih i logičnih pitanja vezanih za posljedice političkih odluka koje zakonodavac postavlja subjektima na koje se odnose. Ta se pitanja moraju postavljati *prije* donošenja konačnih odluka.

Analizu učinka uvođenja propisa, u ograničenom obliku, treba provesti pri uvođenju svakog novog propisa. Resursi koji se koriste pri analizi učinka uvođenja propisa razlikuju se ovisno o karakteru i značaju samog propisa. Osnovne su metode za provedbu analize učinka rasprave o mogućim učincima na najvišoj razini, savjetovanja sa zainteresiranim stranama, procjene dotadašnjih rezultata istraživanja, testiranja propisa na nekoliko stvarnih slučajeva, ograničenih analiza troškova i koristi te analiza isplativosti. Temeljita analiza učinka uvođenja propisa trebala bi, osim spomenutih elemenata, obuhvaćati i savjete stručnjaka izvan državne uprave, kao i simuliranje te testiranje propisa u obliku pilot studija na stvarnim slučajevima. Iako se može činiti da su sredstva za temeljitu analizu učinka uvođenja propisa prevelika, dugoročna korist koju donosi dobro osmišljen propis opravdava troškove provedbe analize.

Kao i u drugim ispitivanjima i analizama, česti su kompromisi između širine i dubine istraživanja. Pri analizi velikog broja propisa, kao pri pregledu *acquis-a*, korisno je prikloniti se širokom pristupu utvrđivanja mogućih problematičnih područja. Međutim, kada se širokom analizom otkriju moguće poteškoće u području samo jedne politike ili čak samo jedne smjernice EU-a, mogla bi biti prikladnija dublja analiza. U takvim je slučajevima potrebna dublja, ali ograničenija procjena, koja bi upotrebom resursa raspoloživih za temeljitu analizu trebala obuhvatiti učinke samo jedne smjernice ili skupine srodnih smjernica kako bi se, osim gospodarskih učinaka, mogle utvrditi i sve pravne i institucionalne posljedice uvođenja propisa.

Metode analize učinka uvođenja propisa razlikuju se ovisno o rasponu i dubini analize, no sve metode u osnovi slijede istu logiku analiziranja. Osnovnu strukturu analize učinka uvođenja propisa čine sljedeći elementi:

- 1) *Naslov, namjena i ciljani rezultat propisa.* Odlomak bi trebao pružiti informacije o naslovu jednog ili više propisa EU-a koje treba ugraditi u nacionalno zakonodavstvo te o cilju i namjeni njihova uvođenja.

2) *Mogućnosti*. Alternative uvođenja propisa EU-a ograničene su na mogućnost izbora krajnjih rokova za njihovo obvezno uvođenje te na izbor raznih verzija slijeda koraka koji se poduzimaju.

3) *Koristi*. Utvrđuju se koristi koje donosi uvođenje novog propisa i osobe koje će imati pravo na te koristi (korisnici). Koristi bi trebalo razvrstati u izravne, neizravne, materijalne i nematerijalne. Kvantitativan izračun koristi (u monetarnoj vrijednosti, u tržišnim cijenama) treba primjenjivati gdje je to moguće uz naznaku metode izračuna.

4) *Troškovi*. Odlomak u kojem treba iskazati podatke o negativnim posljedicama uvođenja novog propisa i o skupinama koje pogađa. Troškovi mogu obuhvatiti troškove privatnog i državnog sektora (proračun), posljedice za okoliš, troškove koji će pogoditi pojedine socijalne skupine, troškove koje će pretrpjeti mala poduzeća itd. Troškove koji će opteretiti proračun trebalo bi obračunavati tijekom svih faza uvođenja propisa: njegova uvođenja u nacionalno zakonodavstvo, potrebnog institucionalnog restrukturiranja/razvitka, izobrazbe stručnjaka te praćenja i nadgledanja provedbe propisa.

5) *Mišljenja trećih strana*. Dio o mišljenjima što su ih u vezi s uvođenjem, provedbom i nadgledanjem provedbe novog propisa izrazili predstavnici poslovnih udruga, sindikata, nevladinih organizacija, ostalih zainteresiranih skupina, pojedini nezavisni stručnjaci i sam autor nacрта propisa.

6) *Sažetak i preporuke*. Konsolidirani dio analize učinka sadrži sve uopćene analize koristi i troškova, najčešće u obliku tabličnog prikaza i konkretne indikacije, npr. koji će troškovi nastati i/ili koje će koristi imati koji sektor ili socijalna skupina. Tom dijelu autori nacрта propisa mogu dati svoja mišljenja i preporuke o nadgledanju provedbe propisa, o potrebi šire i dublje analize učinka i/ili o načinima ublažavanja negativnih učinaka uvođenja propisa.

7) *Nadgledanje provedbe, sankcije i revizija*. Dio u kojem se utvrđuju procedure i krajnji rokovi provedbe propisa te se procjenjuje bi li provedba propisa mogla prouzročiti dodatne troškove. U pravilu, propisi izravno ili neizravno navode sankcije u slučaju da se propisani zahtjevi ne ispune. Osim toga, treba odrediti tijelo koje će pratiti provedbu i reviziju dotičnog propisa.

Analizu učinka uvođenja propisa trebalo bi provoditi u fazama. Prvo, trebalo bi načiniti pregled svih propisa koje treba uvesti i ugraditi u nacionalni zakonodavni okvir kako bi se ustanovilo koji će imati najveće negativne učinke na razne gospodarske i socijalne skupine. Za to se najčešće primjenjuje metoda horizontalne analize učinka uvođenja propisa, koja se u osnovi sastoji od slanja upitnika svim resornim ministarstvima uz zahtjev da ga službenici ispune procjenjujući učinke određenog propisa. Na temelju

rezultata horizontalne analize, koji upućuju na najproblematičnije propise, to jest one koji će najnepovoljnije djelovati na gospodarstvo, može se krenuti u drugu fazu analize. U toj fazi trebalo bi se usredotočiti na izdvojene smjernice ili na sektor koji će promjene nacionalnog zakonodavnog sustava najteže pogoditi.

U nastavku priručnika opisuju se različite metode analize učinka uvođenja propisa koje se najčešće primjenjuju. Općenito, u sklopu integracijskih aktivnosti mogu se provesti četiri osnovne metode analize učinka uvođenja propisa, ovisno o namjenama i ciljevima koji se žele postići. Sve su metode ispitale i testirale države kandidatkinje i primijenjene su u prije spomenutim studijama.

Opisane su sljedeće metode:

1. horizontalna analiza učinka uvođenja propisa,
2. analiza učinka uvođenja pojedine smjernice EU-a,
3. sektorska analiza učinka uvođenja propisa i
4. analiza učinka uvođenja propisa na razini poduzeća.

Te će se metode analize učinka uvođenja propisa pojedinačno razmatrati.

Horizontalna analiza učinka uvođenja propisa

Ciljevi i razlozi istraživanja

Horizontalna analiza primjenjuje se u prvoj fazi analize učinka uvođenja propisa, kada postoji potreba za općom analizom pozitivnih i negativnih posljedica uvođenja *acquis*-a. Ta metoda ne služi za dubinsko ispitivanje tih učinaka, već za utvrđivanje onih dijelova *acquis*-a koji će biti najproblematičniji za provođenje pomoću usporednog, ujednačenog ocjenjivanja općih učinaka velikog broja pojedinačnih propisa. Horizontalna analiza učinka uvođenja propisa pomaže provedbi procesa integracije i iznimno dobro prati potrebe središnjeg koordinativnog tijela kakvo je Ministarstvo za europske integracije Republike Hrvatske, jer daje opći pregled učinaka promjena zakonodavstva na temelju kojeg se može pristupiti detaljnijoj analizi u drugoj fazi.

Najvažniji je cilj horizontalne analize učinka uvođenja propisa utvrditi koje će odredbe *acquis*-a najvjerojatnije snažno utjecati na određene gospodarske grane i dijelove društva, npr. na specifične industrijske sektore i regionalne skupine, kako bi se u budućnosti te odredbe mogle podvrgnuti dubljim i strožim studijama učinka. Osim toga, horizontalna analiza učinka uvođenja propisa trebala bi stvoriti osnovu za otvaranje dijaloga sa subjektima na koje učinci djeluju kako bi se *acquis* mogao pravodobno i učinkovito uklopiti u nacionalni zakonodavni okvir. Nadalje, trebala bi olakšati planiranje i utvrđivanje slijeda usvajanja *acquis*-a unutar resornih ministarstava te koordinaciju između resornih ministarstava i tijela zaduženog za koordinaciju.

Koncepcijski okvir

Prije horizontalne analize učinka uvođenja propisa valja odlučiti što će biti predmet analize, tj. koje propise treba obraditi. Ako je država u naprednoj fazi procesa integracije u EU, tj. ako su pregovori za punopravno članstvo započeli, tada postoje popisi za analitički pregled usklađenosti zakonodavstva (*screening lists*) u kojima se nalaze sve smjernice EU-a koje država kandidatkinja mora usvojiti i provesti. U tom slučaju analiza može biti usmjerena na cjelokupni *acquis*, što znači da službenici resornih ministarstava koji su odgovorni za različita poglavlja mogu procjenjivati sve smjernice obuhvaćene trideset i jednim poglavljem *acquis*-a koji je podijeljen u svrhu pregovora²³. Druga je mogućnost da se utvrdi podskupina smjernica koje se mogu pregledati bilo kao jedno ili više poglavlja *acquis*-a ili kao smjernice u nadležnosti pojedinog ministarstva. Taj se pristup može odabrati bilo zato što će neko poglavlje uskoro biti otvoreno za pregovore ili zato jer se zna da je određena

²³ *Acquis* sadrži 31 poglavlje, no pregovara se o samo 29 poglavlja jer su dva naslovljena "Razno" i "Institucije Europske unije". O pitanjima pod "razno" pregovara se na kraju ukoliko je ostala još koja tema za pregovore, a o institucijama se zapravo ne pregovara, jer se moraju prihvatiti takve kakve jesu.

skupina smjernica za koju je odgovorno određeno ministarstvo problematična pa bi je trebalo dalje analizirati.

Ukoliko država još nije počela pregovarati s Unijom, znači da još nije utvrdila popise za analitički pregled usklađenosti zakonodavstva koji sadrže sve smjernice koje treba usvojiti i provesti. U tom se slučaju propise koje treba analizirati može identificirati kao područja zakonodavstva koja su kao prioriteti utvrđeni SSP-om. U slučaju Hrvatske, Europska je komisija tijekom pregovora o SSP-u uputila na temeljna područja unutarnjeg tržišta kao i na druga područja povezana s trgovinom za koja se smatra da je usklađivanje zakonodavstva prioritet u odnosu na postupnu uspostavu unutarnjeg tržišta. S tim u vezi prioritetnim područjima smatraju se sljedeća: zaštita podataka, zaštita potrošača, javne nabavke, tržišno natjecanje, državne potpore, pravo društava, računovodstvo, kopneni prijevoz, jednake mogućnosti, zdravlje i zaštita na radu, intelektualno, industrijsko i trgovačko vlasništvo, tehničko zakonodavstvo i financijske usluge.

Bez obzira na način utvrđivanja jedinice za analizu, upitnik bi trebao sadržavati pitanja koja se mogu primijeniti na sve propise koji se analiziraju, bez obzira na to kojem području pripadaju. Pitanja moraju biti jednostavna i izravna, kako bi se moglo odgovoriti bez dublje analize. Stručna mišljenja službenika u resornim ministarstvima trebala bi pružiti zadovoljavajuće odgovore. Ovisno o namjeni anketiranja, postoji niz pitanja²⁴ na koja bi upitnik mogao tražiti odgovor. Mogu se podijeliti tako da obuhvaćaju sljedeće kategorije učinaka:

- institucionalne,
- proračunske,
- mikroekonomske,
- makroekonomske,
- socijalne i ekološke te
- ostale.

U pogledu institucionalnih učinaka, pitanja se mogu usredotočiti na sljedeće: opseg preostalog posla na usklađivanju zakonodavstva²⁵, potreba za osnivanjem novih institucija ili preustrojem postojećih²⁶ te potreba za tehničkom pomoći i izobrazbom zaposlenika. Također je važno utvrditi koji se koraci moraju poduzeti odmah (kratko-

²⁴ Methodological guide on Regulatory Impact Assessment (Metodološki vodič za analizu učinka uvođenja propisa), Europski odbor Vlade Republike Litve, Vilnius 2000.

²⁵ Na primjer: koliko se propisa mora usvojiti, koliko je njih pretvoreno u nacionalne zakone i koliko ih je već na snazi?

²⁶ Ako se mora osnovati nova institucija, kakva mora biti njena struktura, veličina i funkcije? Ako postojeće institucije treba reorganizirati, koje promjene treba provesti (širenje, restrukturiranje, promjene funkcije itd.)?

ročno, tj. u roku godine dana), a koji u duljem razdoblju (srednjoročno, tj. nakon godine dana).

Pitanja vezana za proračunske učinke treba postavljati samo u odnosu na troškove državne uprave, a troškove koje snose poslovni subjekti trebalo bi zasebno utvrditi. Treba obuhvatiti sljedeća područja: potreba za dodatnim sredstvima za preostalo usklađivanje zakonodavstva²⁷, troškovi osnivanja novih institucija, troškovi restrukturiranja postojećih institucija i troškovi izobrazbe stručnjaka. Također, treba odrediti način pokrivanja tih troškova²⁸.

Mikroekonomski učinci odnose se na posljedice usvajanja i provedbe propisa za gospodarske subjekte. Pitanja treba usmjeriti na izravne i neizravne posljedice za poslovne subjekte. Izravni se učinci odnose na dodatne nepovratne troškove (ulaganja, izobrazbu i drugo) koje zahtijeva promjena propisa te na konkurentnost proizvoda na domaćem i/ili stranim tržištima, kao i na sposobnost izvoza zbog promijenjenih tržišnih uvjeta. Neizravne posljedice za poslovne subjekte očituju se u promijenjenoj investicijskoj klimi unutar sektora na koji se propis primjenjuje i u učinku uvođenja propisa na druge gospodarske sektore.

Što se tiče makroekonomskih učinaka, pitanjima treba obuhvatiti djelovanje promjene propisa na: cijene (inflaciju), rast proizvodnje, izvoz, vanjskotrgovinsku bilancu, ukupnu potražnju i realni dohodak kućanstava, štednju, razinu konkurencije na tržištu i državni proračun.

Pitanja vezana za socijalne i ekološke učinke trebaju obuhvatiti djelovanje na stopu zaposlenosti i otvaranje novih radnih mjesta, ravnopravnost muškaraca i žena te manjina, zaštitu okoliša, zaštitu na radu, državnu zdravstvenu zaštitu te zaštitu potrošača. Također treba istražiti hoće li ti učinci jednako pogoditi sve slojeve stanovništva i hoće li biti zemljopisno koncentrirani.

Pitanjima o ostalim učincima treba pokriti sva područja koja nisu prethodno spomenuta, a koja su važna za analizu učinka dotičnih propisa (ili mjera). Ta se pitanja mogu usredotočiti na učinke koje će uvođenje novih propisa imati na ostvarivanje strateških ciljeva države (sigurnost, stabilnost i demokraciju), na ostvarivanje cilja integracije u EU, na međunarodne obveze države (na primjer, u ispunjavanje obveza prema Međunarodnom monetarnom fondu) te na razinu rada, učinkovitosti i djelotvornosti državne uprave.

Upitnik o učincima mogao bi obuhvatiti sva nabrojana pitanja ili kombinaciju tih pitanja, ovisno o namjeni anketiranja, raspoloživim resursima (vrijeme i novac) te stručnom mišljenju službenika u resornim ministarstvima kojima će se postavljati.

²⁷ Na primjer: zapošljavanje novih djelatnika, nagrade za rad stručnjaka i pripremu novih nacrtu propisa.

²⁸ Financiranje bi se moglo organizirati iz državnog proračuna, općinskog proračuna, vlastitih financijskih izvora institucije, uvođenjem naknade za korisnike ili iz nepovratne inozemne financijske pomoći (npr. fondovi Europske unije – CARDS, OBNOVA itd., pomoć zemalja članica Europske unije, ostala vanjska pomoć) te iz domaćih i stranih zaduženja.

Izvori informacija i tehnike provedbe

Budući da je glavni izvor informacija za analizu upitnik koji se šalje resornim ministarstvima, ta se metoda oslanja najviše na anketiranje. Prvi iznimno važan korak jest izrada nacрта jednostavnog upitnika s pitanjima o mogućim makroekonomskim i mikroekonomskim posljedicama, tj. o promjenama koje bi određeni propis mogao donijeti različitim gospodarskim i socijalnim skupinama.

Sljedeći je korak slanje upitnika resornim ministarstvima, uz zahtjev da ga službenici koji su odgovorni za određena područja *acquis*-a ispune i sami procijene najvjerojatnije najsnažnije učinke. Takve upitnike često prati jednostavna tablica (*scoring table*) u kojoj službenici brojčano procjenjuju jačinu učinka po pojedinim kategorijama. Primjer takve tablice nalazi se u Prilogu 1.

Službenici u resornim ministarstvima trebali bi imati dovoljno vremena za pisanje odgovora i vraćanje upitnika tijelu zaduženom za provedbu analize. To će vrijeme ovisiti o količini propisa koji se moraju analizirati i o broju osoba koje su za to odgovorne.

Glavni ulazni podaci u horizontalnoj analizi učinka uvođenja propisa upravo su podaci koje su prikupila resorna ministarstva. Vrlo je važno da upitnik bude pažljivo strukturiran kako bi se njime obuhvatila sva područja učinka potrebna za analizu i kako bi se mogao jednostavno popunjavati. U slučaju da dobiveni odgovori nisu dostatni, moći će se provesti dodatna savjetovanja.

Prikaz rezultata

Metoda najviše služi središnjim tijelima za koordinaciju, kao što je Ministarstvo za europske integracije, kako bi se utvrdila najvažnija područja utjecaja zakonskih promjena na gospodarstvo u cjelini. Struktura studije i rezultata nije jednaka u svim područjima koja se istražuju. Posljedice integracije u EU u odabranim područjima mogu se analizirati s nekoliko polaznih točaka sukladno sljedećem:

- *Priroda učinka:*
 - politički
 - proračunski
 - makroekonomski
 - institucionalni
 - socijalni

- *Skupina koju učinak zahvaća:*
 - potrošači
 - proizvođači
 - izvoznici
 - država
- *Razdoblje djelovanja učinka:*
 - kratkoročno (tijekom jedne godine nakon uvođenja smjernice)
 - dugoročno (u razdoblju nakon isteka godine dana od dana uvođenja smjernice)

Primjeri su te vrste analize učinka uvođenja propisa anketiranja provedena u resornim ministarstvima u Mađarskoj i Litvi. U Litvi je Vladin Odbor za europske integracije tijekom 2000. godine proveo horizontalnu analizu učinka uvođenja propisa. Podaci za analizu prikupljeni su ispitivanjem u resornim ministarstvima, pri čemu su bile obuhvaćene sve značajne smjernice *acquis*-a. Upitnik je podijeljen službenicima resornih ministarstava odgovornim za usklađivanje zakonodavstva s *acquis*-om u njihovom djelokrugu. Smjernice koje je trebalo obraditi određene su na temelju Nacionalnog programa za usvajanje stečevine Zajednice (*National Plan for the Adoption of the Acquis*), dokumenta koji je pripremljen na temelju popisa za analitički pregled usklađenosti zakonodavstva (*screening lists*) što ih je Europska komisija uručila u ranijoj fazi integracijskog procesa. Stručnjaci i službenici resornih ministarstava mogli su sami odlučiti hoće li se pitanja odnositi na jednu smjernicu ili na skupinu srodnih smjernica. Drugim riječima, zbog velikog broja smjernica službenici su ih mogli razvrstati u skupine i pisati o učincima tako grupiranih smjernica.

Na temelju rezultata horizontalne analize učinka uvođenja propisa bilo je moguće bolje analizirati učinke integracijskih mjera te predložiti plan njihove provedbe i načine njihova uvođenja u slučajevima u kojima je postojalo nekoliko mogućnosti. No budući da su njeni rezultati bili previše općeniti, metoda se nije mogla upotrijebiti za izradu nacrtu pregovaračkih pozicija. Ipak, podaci su bili iznimno korisni za stvaranje sveobuhvatne slike o učincima uvođenja propisa EU-a i za izradu baze podataka koja je potrebna za strateško planiranje, npr. za izradu i provedbu Nacionalnog plana za usvajanje *acquis*-a.

Primjer upitnika za horizontalnu analizu učinka uvođenja propisa nalazi se u Prilogu 1

Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice Europske unije

Ciljevi i razlozi provođenja istraživanja²⁹

Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice služi za poticanje dosljednosti i transparentnosti rada državne uprave te za lakše izražavanje interesa poduzeća koja pripadaju djelokrugu promatrane smjernice. To je jasno definiran sustav za analizu troškova i koristi za gospodarstvo u cjelini te za pojedine sektore ili dijelove gospodarstva, koji proizlaze iz promjene propisa zbog uvođenja pojedine smjernice EU-a. Namjena joj je razviti lako razumljivu metodu za informiranje donositelja odluka o mogućim posljedicama odabira nekog od raspoloživih prijedloga propisa. Isto tako, namjena joj je pružiti objektivno potvrđen savjet, a ne propisati smjer djelovanja.

Dubinske studije provode se iz nekoliko razloga. Kada anketiranje koje se odnosi na sva resorna ministarstva, odnosno koje pokriva širok raspon smjernica, pokaže da učinak neke smjernice može imati vrlo velike posljedice, zakonodavno tijelo može donijeti odluku o potrebi daljnje analize kako bi se te posljedice bolje proučile. Ukoliko subjekti na koje će propisi djelovati (npr. vladina tijela, nevladine udruge, poduzeća i kućanstva) nisu potpuno svjesni njihovih posljedica, o tome bi mogli više saznati iz rezultata dubinskih analiza. Ako rezultati dubinske analize pokazuju da su posljedice uvođenja propisa vrlo ozbiljne, bilo općenito ili u odnosu na neke specifične skupine, može se zatražiti prijelazno razdoblje za uvođenje propisa nakon pristupanja EU. U takvu se slučaju produbljena analiza provodi kako bi u očima Europske komisije dokumentacija država kandidatkinja bila vjerodostojnija.

Analiza bi trebala biti pravodobna, to jest morala bi se provesti prije donošenja konačne odluke, a sredstva za provedbu analize trebala bi biti razmjerna razmatranom pitanju. Analize učinka uvođenja propisa mora jasno prikazati troškove i koristi uvođenja propisa, budući da je propis prihvatljiv ukoliko koristi što ih donosi nadmašuju njegove troškove. Posebno valja naglasiti da se ni od jednog segmenta gospodarstva, na primjer malog i srednjeg poduzetništva, ne bi smjelo tražiti da snosi troškove koji bi mogli ozbiljno ugroziti njegovo poslovanje.

Koncepcijski okvir

Pri osmišljavanju analize učinka uvođenja pojedine smjernice važno je izdvojiti sve učinke drugih propisa, politika ili poslovnih ciklusa. Ako se učinak drugih propisa i politika ne može odvojiti od učinka mjere koja se istražuje, tu činjenicu valja jasno

²⁹ Metodologija za analizu učinka uvođenja pojedine smjernice sačinjena je na temelju pilot studije "Analiza učinka uvođenja Smjernice za niski napon u hrvatsko zakonodavstvo (Low Voltage Directive - 73/23/EEC)" izradene u Ministarstvu za europske integracije. Cijela se studija može naći na Internet stranici Ministarstva za europske integracije: <http://www.mei.hr/>

naglasiti. Kad god je moguće, analiza bi trebala dati valjane, ako je moguće kvantitativno izražene nalaze o gospodarskim učincima i rizicima, usmjeravajući analizu samo na one učinke koji se mogu povezati s propisom koji se istražuje. Pritom je logično pretpostaviti da se ne mijenja ništa osim propisa koji se istražuje, tj. polazi se od pretpostavke *ceteris paribus*, da sve stvari ostaju jednake.

Usporedba scenarija također je važan koncept analize učinka uvođenja propisa. Pri mjerenju učinaka obično se uspoređuju različite mjere, tzv. *scenariji*. Analizom se ispituju promjene kako troškova, tako i koristi. Dakle, mora postojati polazni slučaj (base case) u odnosu na koji se promjene mjere. Polazni slučaj (*osnovni scenarij*) opisuje sadašnje stanje, to jest to je scenarij neuvođenja propisa. Drugim riječima, prva je opcija "nepromijenjeno stanje". Svi ostali scenariji, tj. različiti načini uvođenja propisa, moraju se usporediti s polaznim slučajem.

Prvi scenarij obično predstavlja uvođenje propisa u njegovu čistom obliku, a drugi opisuje uvođenje propisa s dodatnim mjerama kako bi se spriječili ili ublažili negativni učinci prvoga. Poglavitito se drugim scenarijem može smatrati uvođenje propisa nakon odgovarajućeg prijelaznog razdoblja.

Vremenska dimenzija još je jedan važan element analize. Osim uspoređivanja scenarija, postoji i potreba za usporedbom sadašnjeg stanja i stanja nakon nekog razdoblja uz pretpostavku da nema aktivnosti.

Procjena budućeg rezultata nužno sadrži i stanovit stupanj *nesigurnosti*. Zbog toga se pri obradi troškova i koristi procjene novčanih vrijednosti ne bi smjele uzimati kao apsolutno točne ako nisu potkrijepljene valjanim dokazom. Uloga je svih rukovoditelja, u privatnom i u državnom sektoru, u biti donošenje dobrih odluka u uvjetima nesigurnosti. Pri tome im može pomoći analiza osjetljivosti, tj. dokazivanje da zaključci ostaju nepromijenjeni čak i kada se pretpostavke promijene za određeni iznos, što se najčešće izražava u postotcima promjene. I samu prirodu nesigurnosti treba pomno opisati, jer ona može utjecati na izradu prijedloga propisa.

Učinci uvođenja propisa mogu se svrstati u sljedeće kategorije:

1. *Primatelji*:

- tijela državne uprave ili jedinice lokalne uprave i samouprave (npr. Državni inspektorat)
- poduzeća (npr. poduzeća grupirana po veličini, različiti industrijski sektori ili izvoznici)
- kućanstva (npr. kućanstva s niskim prihodima)
- područja (npr. područja u blizini državne granice)

2. Priroda učinka:

- *izravni učinci*, koji nastaju kao posljedica dodatnih (ili ukinutih) aktivnosti primatelja, povezanih sa zakonskim promjenama. Primjeri su tih troškova sljedeći:
 - *troškovi usklađivanja*, koji nastaju kao posljedica aktivnosti poduzeća, npr. provjeravanje novih sigurnosnih zahtjeva i/ili poštivanje novih administrativnih procedura;
 - *troškovi nadgledanja provedbe*, koji su posljedica aktivnosti vlade i tijela državne uprave koji nadgledaju provedbu smjernice;
- *neizravni učinci*, koji nastaju zbog promijenjenog gospodarskog ponašanja subjekata na koje se učinak odnosi (npr. poduzeća podižu cijene ili na tržište plasiraju manje proizvoda, pri čemu je državni proračun izložen poreznim posljedicama tih promjena);
- *materijalni učinci*, koji mogu biti kvantitativno izraženi, u monetarnim veličinama;
- *nematerijalni učinci*, koji se ne mogu izraziti u monetarnim veličinama, npr. rizici ili njihove suprotnosti, pojačana sigurnost, kvaliteta života, moralni i politički ciljevi.

Zadaća je analize ispitati razmjere rizika, njihovu veličinu i nastanak te raspoloživa tehnološka sredstva za njihovo smanjenje. Također, trebalo bi uzeti u obzir javno mnijenje vezano za potrebu uvođenja propisa. Izvješće o različitim načinima uvođenja propisa trebalo bi biti javno kako bi se smanjile ili izbjegle opasnosti ili neželjeni rezultati. Pod ovim naslovom također treba razmotriti političko okruženje, tj. pri predlaganju novih propisa nacionalni bi stav trebao biti usuglašen s političkom ili trgovinskom organizacijom koje je država članica (ili će postati članica), npr. sa Svjetskom trgovinskom organizacijom ili Europskom unijom. Socijalne bi stavove također trebalo razmotriti. To je iznimno važno tamo gdje se percepcija javnosti o riziku nastanka štete, uključujući gospodarstvo, znatno razlikuje od empirijski procijenjenog rizika.

Izvori informacija i tehnike provedbe

Provedbu metode analize učinka uvođenja pojedine smjernice uvelike određuje vrsta raspoloživih informacija. Kao podaci o stanju područja kojem promatrana smjernica pripada mogu se koristiti službeni statistički podaci (npr. statistički podaci o industriji i vanjskoj trgovini) ili stručna literatura. Prvi je korak definiranje subjekata na koje

se učinci odnose i njihove aktivnosti. Kasniji statistički pregled mora biti rezultat internog istraživanja svih subjekata (npr. poduzeća) i razmjera sadašnjih aktivnosti koje će se promijeniti uvođenjem novog propisa (npr. prodaja). Također je korisno proučiti učinke odgovarajućih mjera u drugim državama. Međutim, osnovni izvor informacija trebali bi biti razgovori s ključnim stručnjacima koji rade u poduzećima na koje se promatrani propisi odnose, ili u institucijama zaduženim za donošenje propisa i za nadgledanje provedbe. Ako su subjekti na koje se smjernica odnosi poduzeća, analiza učinka u pravilu se temelji na razgovorima i anketiranju.

Razgovori koji se obavljaju radi utvrđivanja troškova nadgledanja provedbe moraju se obavljati sa svim relevantnim vladinim tijelima te s tzv. "trećim stranama" ako su relevantne za nadgledanje provedbe smjernice. Studija učinka je najkorisnija ako služi kao ključni dokument procesa prikazivanja ili usklađivanja interesa. Zbog toga je vrlo dobro ako se mogu dobiti informacije iz gospodarskih komora i/ili trgovinskih udruga kao i njihovo mišljenje o planiranoj mjeri. Razgovori kojima se istražuju ponašanje poduzeća i troškovi usklađivanja moraju se obaviti u 10-20 poduzeća na koja će se odraziti učinci uvođenja propisa. Ako se anketiranje temelji samo na upitnicima, potreban je uzorak od 50-100 poduzeća. Uzorak mora biti raznoliko strukturiran i obuhvatiti proizvodna, izvozna, uvozna, trgovačka, mala i velika poduzeća kao i poduzeća u domaćem i stranom vlasništvu.

Ma koliko bilo ograničeno, anketiranje se mora provesti. Prije anketiranja treba donijeti sljedeće odluke:

- *Na koji način* doprijeti do subjekata na koje će propisi djelovati? Treba odlučiti hoće li se istraživanje spomenutih subjekata provesti putem razgovora, upitnika, telefona, elektroničke pošte, sastanaka ili kombinacijom tih metoda.
- *Koga* ispitivati? Treba sastaviti uzorak kako bi se odredili subjekti kojima će se postavljati pitanja vezana za učinak. Prethodna savjetovanja s predstavnicima pojedinih skupina subjekata (npr. poslovnih udruga) mogu smanjiti potrebnu veličinu uzorka.
- *Što* pitati? Mora se osmisliti okvir za upitnik ili razgovor.

Organizacije s kojima se vode razgovori moraju biti upoznate s točnom svrhom anketiranja, osobom koja ga je odobrila te razlogom zbog kojeg je to poduzeće odabrano. Osim toga, moraju znati namjenu za koju će se prikupljene informacije upotrijebiti kako bi pružili kvalitetne podatke. Ti se podaci ne bi smjeli dostavljati drugim tijelima državne uprave bez prethodnog odobrenja. Sa zaključcima anketiranja treba upoznati sva poduzeća koja su u njemu sudjelovala.

Struktura rezultata

Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice može uključivati sljedeće aspekte:

(1) *Pravna analiza*

Prvo, trebalo bi proučiti mjeru koja se uvodi. U ovom poglavlju trebalo bi navesti naziv smjernice EU-a i naziv nacionalnih propisa kojima se ona uvodi. Također bi trebalo utvrditi problem ili pojavu na koju treba djelovati te što iscrpnije navesti njezine parametre.

Treba istaknuti ostale srodne propise te odrediti do kojih je razmjera moguće odijeliti učinak propisa koji se ispituje od učinaka srodnih propisa. Prethodni propis mora biti uspoređen s novim. Razlika mora biti objašnjena jer ona u biti izaziva određene učinke.

Opcije. Pri analizi nacionalnih propisa uobičajeno je iznijeti mogućnosti za postizanje zadanog cilja. Osim uvođenjem zakonskog propisa, problem se katkada može riješiti tako da se propis ne uvede (ovisno o tome koliko je problem ozbiljan) ili sklapanjem sporazuma na dobrovoljnoj osnovi sa subjektima odgovornim za učinak.

Nadgledanje provedbe, sankcije i revizija. Odlomak u kojem se utvrđuju postupci i krajnji rokovi provedbe propisa. Ako je moguće nametnuti sankcije u slučaju da se propis ne uvede, treba provesti analizu koja će utvrditi jesu li te sankcije primjerene (ili su preoštre). Također bi trebalo jasno odrediti tijelo koje prati provedbu propisa i uvjete njezina nadzora.

(2) *Institucionalna analiza*

Usporedno s pravnom analizom, treba ispitati sva tijela državne uprave kao i treće strane koje imaju bilo kakvu ulogu u nadgledanju starih i novih mjera. To se može obaviti putem internog istraživanja (*desk research*) i razgovora.

Dakle, i pravna i institucionalna analiza zahtijevaju jasnu sliku ciljeva uvođenja propisa.

(3) *Gospodarska analiza*

Gospodarska procjena trebala bi se temeljiti na analizi troškova i koristi, a trebala bi dati odgovor na sljedeća pitanja:

- Koje će skupine i koliko subjekata (subjekti koji će propis donositi i subjekti na koje će se propis odnositi) osjećati učinke? Mora se definirati populacija na koju se propis odnosi, pri čemu se ne misli samo na stanovništvo kao takvo, nego i na institucije, poduzeća, regije i sl. Također bi trebalo obraditi učinak, ako je značajan, na potrošače na koje poslovni sektor može prenijeti svoje troškove.

- Na koje aktivnosti državne uprave i gospodarske subjekte utječe promjena propisa i u kojem razmjeru? Pri definiranju te stavke treba uputiti na važnost sektora za cijelu državu ili pojedinu regiju (udio u ukupnoj zaposlenosti i bruto domaćem proizvodu, razina koncentracije stranog vlasništva u sektoru i slično). U slučaju specifičnog propisa, mjera može djelovati na takve vrste poslovanja koje nisu sukladne konvencionalnim sustavima vrednovanja u industriji, kao što su propisi koji se odnose na poslodavce koji zapošljavaju djelatnike koji rade skraćeno radno vrijeme ili propisi koji se odnose na obiteljsko poduzetništvo. Glavna će značajka najčešće biti veličina poduzeća, no i druge značajke, npr. diferencijacija proizvoda, lokacija ili vlasništvo, također mogu biti važne. Aktivnosti se moraju pažljivo definirati, uz uvažavanje raspoloživih izvora statističkih podataka i njihove pouzdanosti.

- Kako propisi mijenjaju aktivnosti i kakvi su troškovi tih promjena? Treba utvrditi koji troškovi, koji se pripisuju promjeni propisa, djeluju na koje dijelove gospodarstva. Također, treba nabrojiti i opisati koristi primjene propisa, a ako je moguće trebalo bi ih izraziti u monetarnim veličinama (npr. povećana prodaja roba i usluga).

Koristi. Odlomak navodi izravne i neizravne koristi uvođenja propisa te subjekte na koje se te koristi odnose. Ako je moguće, valja dati kvantitativnu analizu izravnih i neizravnih koristi (prikazati zasebno) izraženu u monetarnim veličinama.

Troškovi. Trebalo bi utvrditi specifične negativne učinke te subjekte na koje će se učinci odraziti (npr. razni segmenti privatnog sektora, društva uopće ili neke posebne socijalne skupine). Također, trebalo bi provesti sličnu analizu troškova za državnu upravu na državnoj i lokalnoj razini. Ako je moguće, troškove vezane za zaštitu okoliša također bi trebalo izraziti u monetarnoj vrijednosti.

Analiza dobitnika i gubitnika. Na temelju rezultata analize učinka, trebalo bi utvrditi odnos troškova i koristi za svaku zasebnu skupinu. Rezultate bi trebalo izraziti kvalitativno, tj. dobitnike i gubitnike trebalo bi imenovati. Kvantificiranje dobitaka i gubitaka nije potrebno.

Mišljenje poslovnih subjekata, sindikata i drugih zainteresiranih strana. Odlomak bi trebao opisivati savjetodavne aktivnosti i aktivnosti vezane za prikupljanje podataka tijekom izrade nacрта propisa. Tu bi trebali biti uključeni predstavnici sektora, sindikati, nevladine organizacije i udruge potrošača. Mogu se navesti i komentari na argumente spomenutih skupina.

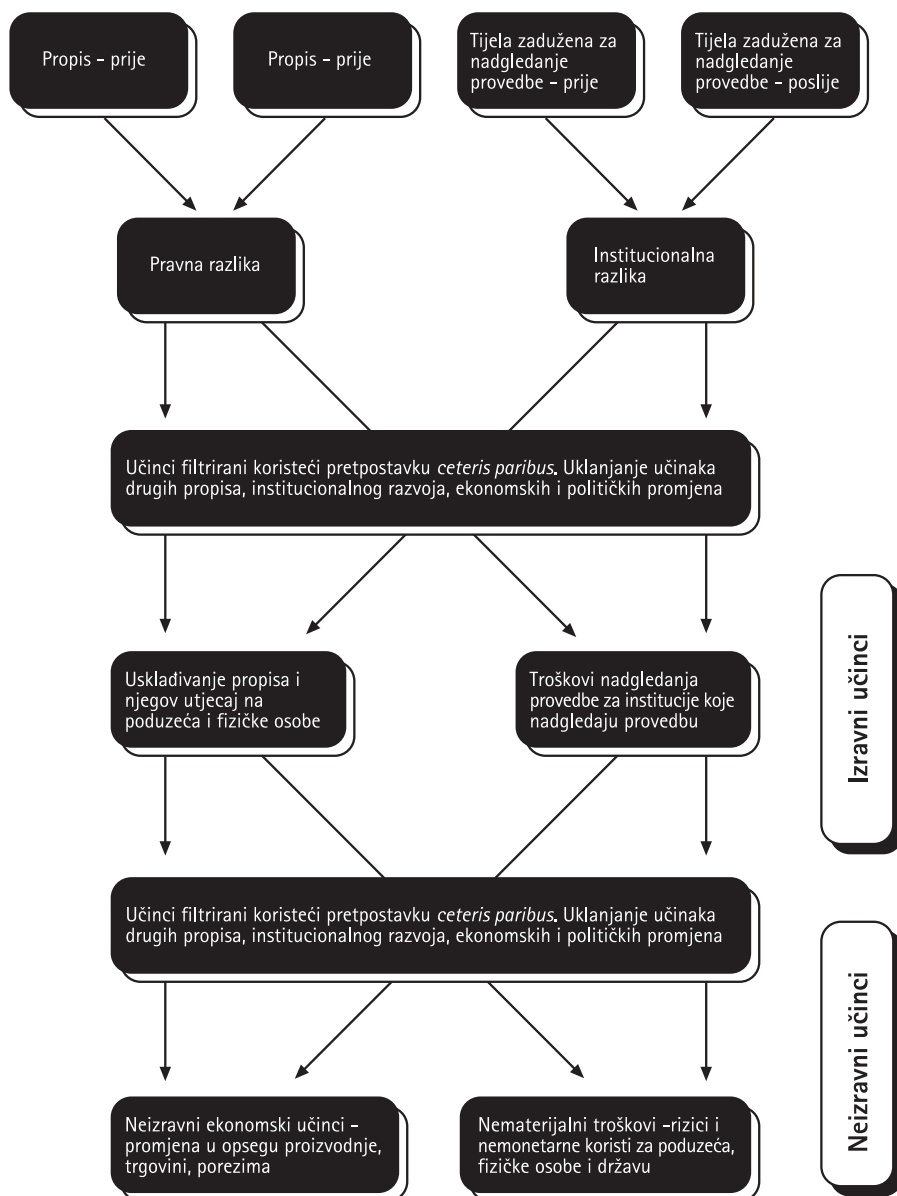
(4) Sažetak i preporuke

Odlomak koji objedinjuje rezultate analize učinka uvođenja propisa kao i općenite analize, uglavnom izražene u tabličnom obliku. Ujedno, mogu se dati preporuke u smislu potrebe za produbljenijom analizom. Preporuke

namijenjene donositeljima odluka moraju se oblikovati tako da maksimiziraju dobitak i minimiziraju troškove i rizike.

Sažetak i preporuke studije analize učinka uvođenja pojedine smjernice EU-a, na kojima se temelji metodologija, te upitnik pilot studije provedene u Hrvatskoj nalaze se u Prilogu 2.

Schema 2. Mehanizam analize učinka uvođenja propisa



Sektorska analiza učinka uvođenja propisa

Ciljevi i razlozi istraživanja

Cilj analize po gospodarskim sektorima ili skupinama³⁰ jest utvrditi relevantne čimbenike politike konkurentnosti pojedinog sektora, grane, industrije ili skupine uz posebno uvažavanje integracijske politike Europske unije. Rezultati studije trebali bi činiti analitičku podlogu za donošenje mjera pomoću kojih bi se unaprijedili uvjeti poslovanja poduzeća. Također, rezultati bi trebali potaknuti dijalog između državne uprave i privatnog sektora. Razvojne potrebe koje studija utvrdi trebale bi pridonijeti koordiniranju politike između raznih ministarstava i drugih tijela državne uprave. U poduzećima bi rezultati trebali pružiti priliku upravi da procijeni svoje pozicije i rad unutar promatranog sektora.

Sektorska analiza učinka trebala bi obuhvatiti učinke pojedinih smjernica EU-a koje se odnose na određene sektore ili skupine, no njen bi raspon trebalo proširiti kako bi obuhvatila i šira područja. U državama koje su podnijele zahtjev za pridruživanjem Europskoj uniji razne druge vladine politike i programi podjednako su važni za razvoj konkurentnosti. Politika konkurentnosti trebala bi dobiti važnije mjesto i u istraživanju i u sveobuhvatnoj gospodarskoj strategiji.

Bilo bi korisno kada bi se sektorske analize učinka, strategije industrijskog razvoja, vladine politike koje se odnose na istraživanje i razvoj (R&D) i program razvoja malog i srednjeg poduzetništva mogli međusobno povezati s programima integracije u jedinstveno tržište. Rezultati analize učinka mogu biti korisni pri planiranju programa pomoći EU-a državi kandidatkinji, primjerice za razvoj infrastrukture, izobrazbu i širenje tehnologije, razvitak upravljanja poduzećima i njihovo povezivanje.

Studije učinka trebale bi pomagati i pregovaračkom timu države kandidatkinje pri formuliranju pregovaračkih pozicija za pregovore s Unijom. Tijekom pregovora s Unijom presudno je znati kakva će biti cjelovita slika daljnjeg razvoja promatrane gospodarske grane. Metoda koja je ovdje predstavljena govori o prikupljanju informacija koje se koriste tijekom pregovora. Izaslanstvo za pregovore ili sama vlada ne mogu prikupiti i analizirati sve te informacije. Umjesto toga, dotični bi sektor trebao osigurati što je moguće točnije podatke o stanju u kojem se nalazi. Ti će podaci biti korisni i za Europsku komisiju i za države članice jer osiguravaju temelj za analizu pregovaračkih pozicija kandidatkinje. Te bi se pozicije trebale temeljiti na što je moguće većem broju podataka.

Rezultati istraživanja te vrste trebali bi biti usporedivi s drugim vrstama analiza učinka uvođenja propisa, npr. s analizom učinka uvođenja pojedine smjernice i anketi-

³⁰ Poglavlje je sastavljeno na temelju metodološkog priručnika: Hermesniemi, Hannu - Lindroos, Pekka, Socio-Economic Impact of European Single Market on Lithuanian Companies. Methodology Manual (Socioekonomski učinci jedinstvenog tržišta na litvanska poduzeća. Metodološki priručnik), dokument za raspravu br. 746.

ranjem resornih ministarstava kojima se obuhvaća učinak velikog broja smjernica. Isto tako, trebalo bi biti moguće osigurati unakrsne provjere ispitivanja i utvrđivanja rezultata analiza učinaka koje se temelje na različitim metodama.

Tijela državne uprave, industrijske organizacije i poduzeća, istraživačke i akademske institucije trebale bi što je moguće više usvojiti metodologiju sektorske analize učinka.

Jedna je od zadaća državne uprave dati odgovarajuću sliku budućih promjena propisa i institucionalnih promjena koje se odnose na poduzeća. Nadalje, scenarij promjena propisa trebalo bi potkrijepiti praktičnim indikacijama posljedica. Državna uprava može saznati za te učinke od samih poduzeća na koja učinci djeluju. Zbog toga bi projekte analiziranja učinaka trebalo osmisliti tako da svaka zainteresirana institucija dobije priliku za sudjelovanje. Korisno je uključivanje industrijskih organizacija i službenika koji se bave industrijskom politikom, jer osobe koje provode istraživanja mogu od njih dobiti pouzdane podatke o potrebama industrije za strateškim razvojem te o prijedlozima za jačanje konkurentnosti. Nadalje, utjecaj studija može biti veći ako se temelji na mišljenjima ključnih donositelja odluka u pojedinom sektoru.

U državama Unije te u njenim multinacionalnim i nacionalnim financijskim projektima socijalni partneri imaju važnu ulogu u industrijskoj politici. Analize učinka mogu djelovati kao programi izobrazbe za novu ulogu industrijskih udruga. Kada industrijske organizacije i poduzeća aktivno sudjeluju, dužnosnici zaduženi za industrijsku politiku ozbiljnije pristupaju studiji. Takav pristup omogućava stvaranje nove vrste dijaloga između privatnog i državnog sektora, koji je vrlo važan za razvoj konkurentnosti i za jačanje upravnih sposobnosti država kandidatkinja.

Koncepcijski okvir

Na početku takvih projekata često se postavlja pitanje koji sektor odabrati za pripremu analize učinka uvođenja propisa. Odabir sektora trebao bi se temeljiti na njegovoj važnosti za pojedinu državu. Kriteriji koji bi se mogli primijeniti za usporedbu odabranog sektora s drugim sektorima u državi kao i s odgovarajućim sektorima u državama EU-a i OECD-a su: prihod ostvaren izvozom, udio sektora u BDP-u te udio sektora u ukupnoj zaposlenosti. Ostali kriteriji za odabir sektora mogli bi uključivati opću važnost sektora za državu, buduće potencijale te ravnomjernu raspoređenost učinaka diljem zemlje.

Troškovi i koristi

Mijenjanjem propisa, kao i procesima integracije u EU, preraspoređuju se odgovornosti gospodarskih subjekata i državne uprave. Središnji dio svake analize učinka koja je povezana s integracijom u EU jest utvrđivanje troškova i koristi usklađivanja nacional-

nog zakonodavstva s *acquis*-om te ocjena sposobnosti sektora da se s njima suoči. Sektorski se učinci očekuju u sljedećim područjima:

- liberalizacija kretanja dobara kao rezultat otvaranja granica te ukidanja fiskalnih formalnosti i tehničkih zapreka trgovini,
- liberalizacija javnih nabavki,
- opće smanjenje količine propisa, koje donosi jačanje politike konkurencije u svim sektorima i
- liberalizacija kretanja kapitala, usluga i osoba.

Promjene koje nastaju kao posljedica promjena propisa povezane su s razinom konkurentnosti i razvojnih aktivnosti sektora koji se istražuje. Mjerenje učinka moguće je samo u kontekstu funkcioniranja gospodarstva u cjelini.

Za istraživanje izvornog učinka procesa integracije i punopravnog članstva na pojedini sektor koriste se sljedeće metode:

- Empirijski pristup primjenjuje se za razgovore s vodećim osobama iz poslovnog svijeta. Tijekom tih razgovora osoba koja provodi istraživanje postavlja pitanja o učincima integracije koji bi mogli dovesti do promjena u strukturi troškova, u jediničnim ulaznim troškovima te u razini cijena proizvoda.
- Pristup internog istraživanja (*desk research approach*) druga je metoda analize učinka promjena propisa na određeni sektor. Anketiranje provedeno u državama članicama EU-a može poslužiti kao dobra polazišna točka³¹.

Osim izvornih kratkoročnih učinaka, treba očekivati i analizirati dugoročne i/ili neizravne ekonomske učinke. Ti se učinci prvenstveno pripisuju tržišnim snagama Unije. Cijene i troškovi sirovina i gotovih proizvoda na domaćem i stranim tržištima mogu se zbog njihova otvaranja iznenada promijeniti. To može zahtijevati koncentraciju proizvodnje radi postizanja ekonomije razmjera, optimiranje domaće proizvodnje, konsolidaciju poduzeća itd.

Konkurentnost

Pri analizi učinaka što ih moguće učlanjenje u EU može imati za neku gospodarsku granu, ispitivači se moraju usredotočiti na konkurentnost. To je središnji čimbenik

³¹ Rezultati ankete koja je provedena 1996. godine, tzv. Single Market Reviews (Pregledi jedinstvenog tržišta) mogu se upotrijebiti kao osnova za utvrđivanje analogije pri analizi učinaka jedinstvena tržišta. Ti su učinci objavljeni kao niz od ukupno 39 studija o posljedicama programa jedinstvenog tržišta EU-a u državama članicama i njihovim gospodarskim sektorima.

prilagodbe pojedinog sektora jedinstvenom tržištu i svim pripadajućim zakonskim i institucionalnim promjenama. Definicija konkurentnosti na raznim razinama glasi:

- *Konkurentnost na razini poduzeća.* Poduzeće je konkurentno ako može bez subvencija proizvesti i na konkurentnim tržištima prodati homogene proizvode po boljim cijenama od ostalih poduzeća ili ako može razviti jedinstvene proizvode ili dodati posebna svojstva postojećim proizvodima, tj. proizvesti inovativne, nove proizvode ili poboljšati postojeće, a što ostala poduzeća nisu u stanju.
- *Konkurentnost na razini sektora i skupine.* Sektor i skupina su konkurentni ako je konkurencija dostatna za povećanje produktivnosti i poticanje inovacija, ako su klijenti zahtjevniji i napredniji od klijenata konkurencije, ako među poduzećima postoje sinergija i otvorene mreže za pokretanje novih poslova te pozitivni vanjski čimbenici (npr. priljev informacija), te ako poduzeća imaju napredne naslijeđene i stvorene čimbenike.
- *Konkurentnost na nacionalnoj razini.* Država je konkurentna ako može na najbolji način udomiti konkurentne skupine te ako su te skupine u stanju platiti višu kompenzaciju dobavljačima ulaznih čimbenika (rad, kapital, sirovine itd.) od onih u konkurentnim državama. To znači da postoji pozitivan učinak skupine, da poslovno okruženje podržava skupine te da gospodarstvo može najproduktivnije mobilizirati resurse.

Pri analizi konkurentnosti i procesa prilagodbe određenog sektora trebalo bi se usredotočiti na pitanja koja slijede. Ona odražavaju pristup EU konkurentnosti, kako je izraženo u ključnim europskim dokumentima:

- Poslovno okruženje trebalo bi poticati sektore na traženje i postizanje konkurentnih prednosti putem inovacija, brze prilagodbe i fleksibilnosti.
- Treba poticati konkurenciju na tržištima ulaznih čimbenika.
- Treba poticati i nematerijalna ulaganja, posebice ulaganja u istraživanje i razvoj te programe izobrazbe u poduzećima.
- Treba razvijati i suradnju među gospodarskim sektorima. Mala i srednja poduzeća trebala bi primijeniti načelo restrukturiranja putem umrežavanja, sklapanja podugovora s raznim poduzećima (*subcontracting*) i preuzimanja dijelova proizvodnje velikih poduzeća (*outsourcing*).
- Treba poticati učinkovita načela upravljanja i organiziranja, poboljšati sustave tržišnog informiranja i usluge klijentima te poticati kvalitetu i održivi industrijski razvoj.
- Treba formirati politiku trgovinskih odnosa s vanjskim tržištima i usmjeriti pozornost na dovršenje i jačanje unutarnjeg tržišta.

- Uloga državne uprave trebala bi se modernizirati, a državnu intervenciju trebalo bi koristiti samo kada je nužna (kontrola državne potpore i tržišnog natjecanja).

U slučaju država srednje i istočne Europe važni su izvori konkurentnosti niski troškovi radne snage, naslijeđeni kapital s nižom stopom profitabilnosti, jeftine sirovine i povoljna lokacija. Produktivnost rada varira od trećine do desetine u odnosu na vodeće države Unije. Jedinstveno tržište donosi pritisak konkurencije, ali i otvara nove mogućnosti. Ako se cijene ulaznih čimbenika brže prilagode razini Unije te ako cijene gotovih proizvoda istodobno zaostaju, poduzeća u nekim gospodarskim granama mogla bi se suočiti s ozbiljnim pritiskom, a socioekonomski učinci mogli bi biti neugodni. S druge strane, jedinstveno tržište otvara mogućnosti. Za njegovo uvođenje treba znatno poboljšati konkurentnost poduzeća u obliku novih proizvoda s velikom dodanom vrijednosti te u obliku jačanja produktivnosti različitih ulaznih čimbenika.

Analiza na razini skupina

Analiza učinka uvođenja propisa na razini skupina razmatra širenje učinaka među međusobno povezanim skupinama poduzeća i institucija izvan granica strogo određenog sektora. Pristup na razini skupina naglašava najvažnije učinke u gospodarskoj grani koja se istražuje i podrazumijeva da se raspon studije mora proširiti kako bi se obuhvatili okomiti odnosi istraživanih poduzeća.

Propisi i politike često istodobno djeluju i na poduzeće i na cijeli lanac koji je s njim povezan, a koji čine:

- distributeri proizvoda/usluga (uzlazna veza) dotičnog poduzeća,
- dobavljači - kooperanti (silazna veza) i
- aktivnosti vezane za istraživanje i razvoj koje provodi pojedini gospodarski sektor i koje se provode za njega.

Mnoge države, posebice države EU-a i OECD-a, usvojile su za analizu konkurentnosti pristup koji se temelji na analizi skupina.

Izvori informacija i tehnike provedbe

Uključivanje ključnih stručnjaka i donositelja odluka u pojedinim sektorima

Tijekom provedbe projekta trebalo bi uspostaviti kontakte s gospodarskim subjektima kao i resornim ministarstvima. Prethodne analize učinka o sličnoj temi moraju se predstaviti korisnicima projekta, a uzimajući to u obzir, valjalo bi postići i dogovor o izboru grana, sadržaja studija, metodologije i plana buduće studije.

Gospodarske udruge predstavljaju pojedini sektor, oblikuju stavove o različitim pitanjima i prikupljaju informacije o tom sektoru. One također mogu olakšati uspostavu kontakata s istraživačima. Poduzeća bi, kao korisnici studije, trebala dati primjedbe na rezultate studije, provjeriti relevantnost rada, predložiti poboljšanja i u konačnici potvrditi rezultate. Iznošenje preporuka u dotičnoj gospodarskoj politici prvenstveno je zadatak spomenutih organizacija i dužnosnika zaduženih za gospodarsku politiku u resornim ministarstvima.

Između istraživača koji rade na terenu, stručnjaka ili savjetnika koji su zaduženi za vođenje projekta te svih korisnika i dobavljača informacija mora se uspostaviti komunikacija koja će omogućiti učinkovit protok informacija. Sve zainteresirane strane moraju dati primjedbe o rezultatima, a njih se mora upotrijebiti u kasnijim verzijama teksta istraživanja. Kako bi se taj proces razmjene tekstova olakšao, valja organizirati sastanke i istraživačke seminare. Konačna studija analize učinka mora biti službeno predstavljena, dostavljena predstavnicima gospodarskih sektora i objavljena.

Terensko istraživanje (Field Research)

Kako bi se upoznali sa stanjem, istraživači bi morali posjetiti nekoliko poduzeća. Objektivna empirijska procjena ključna je za ovu studiju. Takva se procjena postiže tako da se primijeni odgovarajuća metoda prikupljanja uzoraka (pojašnjenjem koja poduzeća i koje organizacije treba posjetiti i koju vrstu nadležnih osoba intervjuirati) te sveobuhvatna metoda intervjuiranja uz prethodno pripremljene jasne smjernice intervjuja (upitnika). Sektorske udruge i resorna ministarstva mogu olakšati proces procjene stanja tako da ispitivačima dostave svoja pisma podrške, koja se poduzećima mogu poslati i prije samog razgovora.

Studija analizira poduzeća kako bi stekla dobar pregled trenutačnog statusa i konkurentnosti određene grane te pregled očekivanog učinka integracijskog procesa za pojedine gospodarske grane. Poduzeća bi trebalo odabirati oslanjajući se na moguće prijedloge sektorskih udruga. U pravilu bi trebalo provesti desetak dodatnih intervjuja s vladinim dužnosnicima i drugim sektorskim stručnjacima za svaku gospodarsku granu.

Intervjui s poduzećima obično su najteži, vremenski najzahtjevniji i najskuplji dio postupka prikupljanja informacija. Moraju biti povjerljivi, a podatke koji su specifični za određeno poduzeće trebalo bi objavljivati samo anonimno.

Uspjeh intervjuja u mnogome ovisi o razini opće obaviještenosti uprave i umješnosti ispitivača u postavljanju složenih istraživačkih pitanja upravi poduzeća. Pitanja se ne odnose samo na činjenice o poduzeću, već i na pitanja formulirana kao hipoteza "što ako" vezana za integraciju u EU i buduće propise u državi. Primjeri takvih pitanja su razmišljanja o percipiranim koristima jedinstvenog tržišta i ukidanju trgovinskih prepreka. Ako je uprava poduzeća nedostavno obaviještena ili nije u stanju zamisliti zakonski okvir koji se razlikuje od postojećeg, tada zaključak da se ništa neće promijeniti otvaranjem tržišta može biti netočna, pristrana procjena situacije.

Interno istraživanje (Desk Research)

Pripremni bi opis sektora trebalo sastaviti na temelju internog istraživanja. Stručno štivo, novinski članci, podaci o poduzeću te podaci dobiveni od međunarodnih i domaćih gospodarskih subjekata kao i materijali s Interneta vrlo su korisni izvori informacija. Od Zavoda za statistiku treba zatražiti sve neophodne podatke o određenom sektoru i, ako je moguće, podatke za pojedinačna poduzeća koja se odnose na proizvodnju, izvoz i uvoz, prodaju, izravna strana ulaganja, istraživanja, razvoj i inovacije. Podaci koji se odnose na dulje razdoblje mogu pridonijeti planiranju i provedbi politike tržišnog natjecanja. Nedostatak statističkih podataka može predstavljati ograničenje u istraživačkom procesu. OECD-ove baze podataka također bi trebalo koristiti za međunarodne usporedbe. Nadalje, važan su istraživački materijal i spomenuti "Pregledi jedinstvenog tržišta" (Single Market Reviews), koji bi trebali biti na raspolaganju istraživačima.

Kategorizacija poduzeća, koja predstavlja važan korak u opisivanju sektora, može se provesti prema:

- vrsti proizvoda/usluge koju poduzeće proizvodi/pruža,
- veličini poduzeća, koja se mjeri brojem zaposlenih, prometom, brojem proizvodnih pogona itd.,
- stupnju internacionalizacije, koji se mjeri izvozom, aktivnošću u inozemstvu i izravnim stranim ulaganjima u tvrtku,
- razini vertikalne integracije (Djeluju li poduzeća u mreži tako da se usredotočuju na svoju osnovnu proizvodnju i daju manje strateške dijelove proizvodnje podizvođačima ili je cijeli proizvodni lanac integriran unutar poduzeća?) i
- ulozi istraživanja i razvoja (Razvijaju li poduzeća vlastite nove proizvode? Ulažu li u nove tehnologije proizvodnje?).

Gospodarske grane može se karakterizirati prema indeksima koji se izrađuju na državnoj i međunarodnoj razini. Istraživanjem se te brojke moraju usporediti s odgovarajućim brojkama iz drugih država te u odnosu na prosjek EU-a i OECD-a. Indeksi mogu uključivati sljedeće:

- Vrijednost i opseg proizvodnje i njezin povijesni razvoj.
- Dodana vrijednost na razini sektora.
- Broj zaposlenika u sektoru,
- Profitabilnost odnosno povrat ulaganja.
- Produktivnost, kao što je dodana vrijednost povezana s uloženim kapitalom, radnom snagom, cijenom sirovina itd.
- Uspješnost izvoza.
- Posebni indeksi kao što su relativna važnost sektora i specijalizacija države, npr. usporedba udjela određene grane u ukupnoj zaposlenosti na državnoj razini i u ukupnoj dodanoj vrijednosti na državnoj razini.
- Razine cijena i troškova. Jedna je od glavnih hipoteza da bi one trebale dosegnuti razinu onih na jedinstvenim tržištima.
- Izravna strana ulaganja (FDI). U kojim granama postoje i koja je njihova relativna veličina u usporedbi s konkurentnim granama u drugim državama.

Struktura rezultata

Preliminarna struktura studije mora se definirati na početku istraživanja i može uključivati sljedeće elemente:

Opis gospodarske grane

- proizvodi i/ili usluge gospodarske grane,
- segmenti klijenata gospodarske grane,
- glavni tip poduzeća,
- kratki prikaz glavnih poduzeća,
- povezanost s drugim gospodarskim granama i
- kratka povijest gospodarske grane.

Kontekst i relativna važnost gospodarske grane na državnoj i međunarodnoj razini

- veličina i važnost u usporedbi s drugim gospodarskim granama,
- razvojni trendovi: vrijednost i opseg proizvodnje, broj zaposlenika, ovoj tvrtki itd.,
- rentabilnost: usporedba s drugim gospodarskim granama i razvoj međunarodne perspektive,
- usporedne prednosti: izvozni uspjeh, izvoz/uvoz, udio na izvoznim tržištima, izvozna odredišta,
- udio BNP-a i udio zaposlenih u usporedbi s drugim državama,
- razina cijena i diferencijacija proizvoda, inovacije i uspješne poslovne zamisli, te
- sposobnost privlačenja izravnih stranih ulaganja i sposobnost globalizacije poslovnih aktivnosti.

Izazov Europske unije

- moguće prednosti jedinstvenog tržišta - trgovinski potencijal određene gospodarske grane u Uniji,
- opis predstojećih institucionalnih i drugih promjena,
- vrednovanje učinaka tih promjena i
- procjena troškova prilagodbe za tu gospodarsku granu.

Sposobnost tržišnog natjecanja određene gospodarske grane

- uvjeti ponude (uvjeti čimbenika),
- uvjeti potražnje,
- srodne i podržane gospodarske grane,
- strategija poduzeća, struktura i konkurentnost i
- uloga države.

Zaključci i prijedlozi politike za pojedine gospodarske grane

- zaključci o konkurentskom položaju određene gospodarske grane,
- učinci članstva u EU,
- potrebe i ciljevi strateškog razvoja i
- prijedlozi politike za pojedine gospodarske grane.

Prijedloge politike za pojedine gospodarske grane trebalo bi predstavljati na seminarima kako bi se ustanovili problemi u konkurentnosti određene grane i pronašla strateška rješenja tih problema. Konceptualni modeli predstavljanja rezultata mogu biti sljedeći:

(a) Konkurentnost sektora ili skupine može se odrediti prema modelu Porterova dijamanta, koji ističe sljedeće sile koje utječu na sposobnost poduzeća da održava i poboljšava svoje natjecateljske prednosti:

- *Uvjeti čimbenika.* Uvjeti čimbenika sastoje se od temeljnih ili naslijedjenih čimbenika, kao što su prirodna bogatstva, klimatski uvjeti, smještaj i demografija, te od naprednih čimbenika koje mora stvoriti država, kao što su prometna infrastruktura, razrađene vještine koje se usvajaju višim obrazovanjem te napredni istraživački kapaciteti.
- *Uvjeti potražnje.* Osim inozemne potražnje, snažna domaća konkurencija glavni je izvor konkurentskih prednosti.
- *Srodne i pomoćne grane.* Uspješne grane sklone su oblikovanju skupina, koje podupiru brojne srodne ili pomoćne grane koje zauzvrat također mogu biti konkurentne na međunarodnom tržištu zahvaljujući razrađenoj potražnji s kojom se suočavaju. Iako unutar neke skupine poduzeća međusobno mogu biti u jakoj konkurenciji, mogu, primjerice, surađivati u istraživanju i razvoju.
- *Strategija poduzeća, struktura i suparništvo.* Zahvaljujući tome što se srodne grane natječu na međunarodnom tržištu, poduzeće koje je član skupine može ostvariti komparativne prednosti. Može se usredotočiti na svoj osnovni djelokrug rada i osloniti se na svoje dobavljače za druge aktivnosti.
- *Država.* Država bi trebala jamčiti dovoljnu količinu sredstava za razvoj, osobito u slučaju naprednih čimbenika, stvarati snage za unapređenje i inovacije (stroga ograničenja u zaštiti okoliša, strogi sigurnosni standardi itd.) te ograničiti izravnu suradnju između konkurenata, osigurati funkcioniranje tržišnog sustava i promicati razvoj ljudskog kapitala.
- *Slučajnost.* Slučajnost igra ulogu u mnogim "pričama o uspjehu" pojedinih sektora. Slučajni događaji uključuju "čiste" inovacije, tehnološke skokove (brze promjene u određenim tehnologijama), cjenovne šokove, promjene u političkim poretcima, ratove itd.
- *Međunarodne poslovne aktivnosti.* Mnoge multinacionalne korporacije možemo smatrati produžecima gospodarskih skupina pojedine države. Mnoga među njima imaju "domaću bazu", odakle potječe specifičan "know-how" određenog poduzeća i gdje se najviše napreduje.

(b) Opis strateških elemenata sektora može se obaviti primjenom SWOT analiza. SWOT je kratica za riječi Prednost, Slabost, Mogućnost, Prijetnja (Strength, Weakness, Opportunities and Threats). Prednosti i slabosti opisuju današnju situaciju, ali su i temelj za budućnost. Mogućnosti i prijetnje su situacije koje bi se mogle dogoditi u budućnosti. SWOT analiza je pristup koji se često rabi u strateškom planiranju.

Primjer sektorske analize učinka uvođenja propisa i SWOT analize nalazi se u Prilogu 3.

Analiza učinka na razini poduzeća

Ciljevi i razlozi istraživanja

Analiza učinka na razini poduzeća sastoji se od analize učinka različitih politika Unije na relevantne funkcije poduzeća. U toj metodi analizira se jedno poduzeće uzimajući u obzir učinak svih promjena koje se odnose na proces integracije, uključujući zakonodavne promjene, institucionalne promjene i promjene na tržištu tog poduzeća. Metoda se sastoji od pojedinačnog analiziranja svih glavnih funkcija poduzeća, uključujući strategiju, marketing, prodaju, distribuciju, nabavu, proizvodnju, zaštitu okoliša, upravljanje radnom snagom, financiranje i računovodstvo.

Takve se analize obično poduzimaju na inicijativu samih uprava poduzeća, kao dio strateškog planiranja i procesa odlučivanja. No, osim vrijednosti za samo poduzeće, takve su studije vrlo korisne i ilustrativne i u obrazovne svrhe. One jasno pokazuju raspon i složenost politika Europske unije koje mogu utjecati na poduzeće i mogu pokazati koje korake uprave poduzeća moraju poduzeti kako bi se zajamčilo usklađivanje i iskoristile prednosti koje proizlaze iz promjena propisa.

Ciljevi projekata. Cilj je pisanja studije učinka, dostavljanja rezultata, sastanaka i odluka koje slijede uspostava, razvoj ili obogaćivanje dimenzije Unije unutar strategije ispitivanog poduzeća. Analiza može biti potprojekt dugoročnog projekta prilagodbe dotičnog poduzeća Europskoj uniji. Širi cilj tog složenog postupka procjene jest:

- Ubrzanje prilagodbe poduzeća promjenama koje nastaju približavanjem Europskoj uniji u zakonskom i poslovnom okruženju u svim relevantnim funkcijama poduzeća.
- Davanje povratne obavijesti tijelima koja donose propise kako bi im se pomoglo pri izradi djelotvornih politika te kako bi se pomoglo pri pregovorima o približavanju Uniji.
- Utvrđivanje činjenica s ciljem strukturiranja postupka usklađivanja interesa, djelotvornog lobiranja i utjecaja na same propise.

Jedan je od zadataka projekta definirati argumente koji bi mogli pomoći poduzeću da bude privremeno izuzeto od primjene propisa i da može utjecati na donošenje određenih propisa na državnoj razini i na razini Europske unije. Međutim, istraživanje može biti pristrano ako se analizirana situacija preokrene i počne služiti jednoj jedinjoj svrsi, a to je proizvodnja argumentacijskog materijala za predstavljanje nečijih interesa. Osnovni je zadatak analitičara ustanoviti istinu o najvjerojatnijim učincima, a tek nakon toga istraživački tim može sudjelovati u lobiranju za poduzeće.

Koncepcijski okvir

U teoriji, strukturiranje analize može se obaviti na dva načina:

- *Prema politikama EU-a.* Studija se strukturira prema različitim područjima politika EU-a (politika tržišnog natjecanja, trgovinska politika, politika zaštite okoliša i tako dalje).
- *Prema funkcijama poduzeća.* U ovom slučaju, studija se strukturira prema različitim funkcijama poduzeća (proizvodnja, strategija razvoja, vanjski odnosi, upravljanje kvalitetom, financije, marketing i prodaja, sustav upravljanja ljudskim potencijalom, organizacija poduzeća, logistika itd.).

SWOT analiza. Procjena poduzeća može slijediti strukturu SWOT analize. SWOT analiza je prikladna metoda za analizu učinka na razini poduzeća jer su prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnje koje stvaraju ispitani propisi također važni elementi strategije poduzeća. Takav se pristup može primijeniti u razgovorima s predstavnicima poduzeća, no treba pripaziti da pitanja budu sročena tako da pomognu analitičarima odrediti četiri SWOT elementa vezana za prilagodbu poduzeća standardima Europske unije.

Ograničavanje opsega razmatranih propisa. Propisi, učinak kojih valja ispitati, mogu pripadati raznim politikama EU-a, kao što su tržišno natjecanje, upravljanje ljudskim potencijalom, standardi itd. U propise podložne ispitivanju uključeni su svi oni propisi koji stupaju na snagu zahvaljujući integraciji države u kojoj se poduzeće nalazi u EU i koji imaju izvjestan učinak na ispitivano poduzeće.

Odjeljivanje učinaka nevezanih za europske integracije. Kako bi se postigli dobri rezultati, istraživanje mora biti usmjereno na propise promatrane u kontekstu europskih integracija i mora, gdje god je moguće, biti odvojeno od učinka tranzicije na tržišno gospodarstvo, učinka zakonskih obveza i tržišnih pritisaka koji se ne odnose na europske integracije.

Učinci usklađivanja i uspješnost poslovanja. Razgovori kao i ukupno istraživanje moraju biti strukturirani tako da se pitanja vezana za učinke usklađivanja nađu u žarištu i, ako je moguće, da se odvoje od pitanja vezanih za općenite mjere koje poduzeće treba poduzeti kako bi uspješno poslovalo u novom poslovnom okruženju.

Poželjno je razdvojiti sljedeća dva pojma:

- Izravni gospodarski učinci, koji su posljedica usklađivanja. Mogu se podijeliti na:
 - nove troškove usklađivanja i nadgledanja provedbe i
 - prethodne troškove vezane za aktivnosti koje se ukidaju.
- Neizravni gospodarski učinci, koji su posljedica zakonodavstva ili politika povezanih s EU-om u obliku novih poslovnih prilika, promjena cijena, novog sastava i ponašanja konkurenata, promjene obujma proizvodnje i prodaje, promjene zemlje na koju je usmjerena prodaja, promjene marketinških kanala i tako dalje. Izvor neizravnih učinaka je tržište, koje nudi izazove i stavlja pritisak na poduzeće.

Nematerijalni učinci, kao što su rizici i neunovčive koristi, također se moraju uzeti u obzir pri izradi analize.

Izvori informacija i struktura rezultata

Taj tip projekta provodi se u korist poduzeća. Skupina koju čini nekoliko specijaliziranih analitičara sastavlja izvješće ili studiju, utemeljenu na pripremnom istraživanju stručnog štiva, razgovorima u poduzećima te dokumentima poduzeća.

Sama procedura procjene obuhvaća sljedeće elemente:

- izbor poduzeća koje će se ispitati i izbor istraživačke ekipe,
- pripremno istraživanje,
- prikupljanje informacija u poduzeću,
- sastavljanje studije učinka i
- predstavljanje rezultata.

Kako je prije spomenuto, analiza se može strukturirati prema područjima politike Europske unije ili prema funkcijama poduzeća. Druga se mogućnost primjenjuje mnogo češće jer daje jasniju sliku o učincima i korisnija je poduzeću jer učinke kategorizira prema funkcijama poduzeća. Analitički rad i studija učinka mogu se strukturirati prema funkcijama poduzeća kao što su:

- strategija,
- marketing,

- prodaja,
- proizvodnja,
- upravljanje radnom snagom i
- zaštita okoliša.

Budući da je analiza učinka na razini poduzeća metoda kojom se služi isključivo privatni sektor, u ovom se priručniku ne objašnjava onako detaljno kao ostale metode. Primjer analize učinka na razini poduzeća dan je u Prilogu 4.

7

Zaključak

7 Zaključak

Važnost analize učinka uvođenja propisa u Republici Hrvatskoj naročito je velika sada, nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Od 1. siječnja 2002. godine, kada stupa na snagu Privremeni sporazum, Hrvatska postaje zakonski obvezna početi ispunjavati odredbe toga Sporazuma. To se odnosi na slobodan protok roba, na relevantne odredbe o prometu i carinskoj suradnji te na članke 70. i 71. SSP-a o tržišnom natjecanju i drugim gospodarstvenim odredbama te intelektualnom, industrijskom i trgovačkom vlasništvu. Provedba odredaba Privremenog sporazuma, kao i cijeloga SSP-a, zahtijevat će velike promjene u zakonodavnom okviru Hrvatske, a to će izravno djelovati na gospodarstvo. Te će promjene donijeti gospodarsvene, financijske, političke, pravne i socijalne učinke koje treba analizirati i procijeniti kako bi proces integracije s Europskom unijom bio djelotvoran i što bezbolniji. Svrha je ovoga priručnika upoznati one koji donose odluke u Hrvatskoj s ciljevima i metodama analize učinka uvođenja propisa kao i s metodom koja se primjenjuje u procjeni budućih učinaka uvođenja *acquis*-a.

Analizu učinka uvođenja propisa treba provoditi postupno. U prvoj fazi treba pregledati sve propise koje valja uvesti i provesti u zakonskom okviru pojedine države kako bi se izabrali oni čija će provedba imati najozbiljnije negativne posljedice za razne ekonomske i socijalne skupine. U tu se svrhu najčešće primjenjuje metoda horizontalne analize učinka uvođenja propisa. Druga faza analize provodi se na temelju rezultata horizontalne analize koja izdvaja najproblematičnije dijelove zakonodavstva. Na tom se stupnju analiza učinka može usredotočiti samo na jednu, osobito problematičnu smjernicu ili na sektor koji će biti najteže pogođen promjenama u zakonodavnom sustavu pojedine države.

Provedba analize učinka dobit će pravi značaj nakon što Odluka Vlade Republike Hrvatske o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis communautaire*-om, donesena 19. srpnja 2001. godine, zaživi u praksi. Prema članku 1. te Odluke "tijela državne uprave, u pripremi prijedloga (nacrt) propisa, kojim se usklađuje zakonodavstvo Republike Hrvatske s *acquis communautaire*-om, obavezna su popuniti Izjavu o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s *acquis communautaire*-om i izraditi Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa". Sukladno tome, članak 2. stavak 2. iste Odluke utvrđuje da se "samo onaj (nacrt) prijedlog propisa kojim se usklađuje zakonodavstvo, koji prati potvrđena Izjava o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s *acquis communautaire*-om i Usporedni prikaz podudaranja odredbi propisa, može uputiti u daljnji zakonodavni postupak". Ako je

(nacrt) prijedlog propisa djelomično usklađen, odnosno neusklađen zbog gospodarskih razloga, (nacrt) prijedlog propisa morat će pratiti analiza učinka uvođenja propisa na temelju koje će se vidjeti koristi odnosno troškovi uvođenja promatranog propisa. Na temelju troškova ustanovljenih analizom učinka prema Zaključku Vlade RH br. 6³² od 15. veljače 2001. godine, "predlaganje može bitnih privremenih odstupanja od europskih pravnih normi može kao iznimku odobriti samo Vlada RH". Odlukom o izmjenama spomenute Odluke Vlade RH³³ resorna će ministarstva u pripremi (nacrt) prijedloga propisa biti obvezna izrađivati analizu učinka u slučaju djelomične usklađenosti, odnosno neusklađenosti, s *acquis*-em od 1. prosinca 2001.

Metodološki priručnik za izradu analize učinka uvođenja propisa trebao bi poslužiti kao osnova za izradu analize učinka stručnjacima iz pojedinih područja, kao i službenicima zaposlenim u državnoj upravi.

³² Zaključci Vlade Republike Hrvatske uz izvješće o dosadašnjem tijeku pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom, 15. veljače 2001.

³³ Odluka o izmjenama Odluke o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s *acquis communautaire*-om, 18. listopada 2001.

8

Literatura

8 Literatura

Službeni dokumenti

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, 29. listopada 2001.

http://www.mei.hr/download//2001/10/23/SSP_cjeloviti_tekst1.doc

Europska komisija: *Izvještaj Komisije o izvedivosti završetka pregovora s Republikom Hrvatskom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju*, COM (2000) 311 final, 24. svibnja 2000.

Program rada Vlade RH za razdoblje 2000–2004, <http://www.vlada.hr/lin.html#4.5>

Ostali izvori

Ben-Gera, M., *Impact Assessment: role, procedures, methods and good practices in OECD and CEE countries*, SIGMA, OECD,

Binning, K., *Regulatory Impact Appraisal. A report prepared for the Hungarian Ministry of Industry and Trade. Study prepared in the framework of a Know How Fund funded project*, The Public Policy Unit, listopad 1996., <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/bengera.html>

European Commission's communication: *Benchmarking the Competitiveness of European Industry*, 9. listopada 1996; *Benchmarking, Implementation of an Instrument Available to Economic Actors and Public Authorities*, 16. travnja 1997.

<http://www.benchmarking-in-europe.com>

Futo, P. (ur.), Bonifert, D., Keimer, T., Kiss, A., "Situation Analysis of the Plastic Basic Material Business Line of BorsodChem Co. regarding the EU Accession Program of the Hungarian Industry" u Hungarian Consulting and Research for Industrial Economics Ltd, Budimpešta, srpanj 1997, str. 1–81.

Futo, P. i Seselgyte, A., *Regulatory Impact Analysis of the Introduction of the Low Voltage Directive into Lithuanian Law*, Vilnius, svibanj 2000.

Futo, P., Štritof, I., Lukšić, T., *Analiza učinka uvođenja Direktive za niski napon (LVD, 73/23/EEC) u hrvatsko pravo - studija slučaja usklađivanja tehničkih propisa EU - pilot projekt*, Zagreb - Budimpešta, svibanj 2001. <http://www.mei.hr/>

Vlada Republike Hrvatske, Ured za europske integracije: Plan aktivnosti za europsku integraciju, Zagreb, 1999.

Hernesniemi, Hannu – Lindroos, Pekka, *Socio-Economic Impact of European Single Market on Lithuanian Companies. Methodology Manual*, Discussion paper No. 746.

Hernesniemi – Lammi – Ylä – Anttila, *Advantage of Finland – The Future of Finnish Industries*, ETLA B 113, Helsinki, 1996.

Methodological guide on Regulatory Impact Assessment, European Committee under the Government of the Republic of Lithuania, Vilnius, 2000.

OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD/GD(95)95

OECD *Reference Checklist for Regulatory Decision Making*, OECD, 1995.

OECD, *Regulatory Impact Assessment: Best Practices in OECD Countries*, 1997.

OECD-SIGMA: *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, SIGMA paper No. 31, 2001.

Reve-Mathiesen, *European Industrial Competitiveness*, SNF-report 35/94. SNF, 1994.

Samardžija, V., Staničić, M., Nikić, G., *Hrvatska i EU: troškovi i koristi integracije*, IMO, Zagreb, 2000.

Samardžija, V. (prir.), *Gospodarski aspekt integriranja Hrvatske u EU: Rezultati IMO-TEPSA konferencije*, Zagreb, 13-14. studenoga 1996, IMO, Zagreb – TEPSA, Bruxelles, 1997.

Sölvell-Zandler, Porter, *Advantage Sweden*, Norstedts, Stockholm, 1991.

Tokarski, S., Mayhew, A., *Impact Assessment and European Integration Policy*, Sussex European Institute, Working paper No. 38, 2000.

9

Prilozi

9 Prilozi

Horizontalna analiza učinka

Primjer upitnika za horizontalnu analizu učinka sastavljenog u sklopu projekta Ministarstva za europske integracije "Analiza učinka uvođenja propisa EU-a"

Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice EU-a

(A) Sažetak i preporuke analize učinka uvođenja Smjernice za niski napon (Low Voltage Directive - 73/23/EEC) na hrvatsko gospodarstvo

(B) Primjer podsjetnika za razgovore s predstavnicima poduzeća korištenog pri izradi analize učinka uvođenja LVD na hrvatsko gospodarstvo

Sektorska analiza učinka

(A) Primjer podsjetnika za razgovore s predstavnicima poduzeća korištenih u sklopu projekta "Podrška analizi društveno-gospodarske analize učinka u Litvi"

(B) Primjer SWOT analize u studiji o sektorskoj konkurentnosti litvanske šumarske i srodnih industrija

Analiza učinka na razini poduzeća

Primjer analize učinka uvođenja propisa EU-a na tvornicu kemijskih proizvoda BorsodChem Co u Mađarskoj

Analiza učinka u državama OECD-a

Horizontalna analiza učinka

Primjer upitnika za horizontalnu analizu učinka sastavljenog u sklopu projekta Ministarstva za europske integracije "Analiza učinka uvođenja propisa EU-a"

Naziv smjernice (ili skupine smjernica) za koju se upitnik ispunjava:

1. Kakav će učinak na hrvatsko gospodarstvo, prema vašem mišljenju, imati smjernica ili skupina smjernica (možete izabrati više od jednog odgovora)?

- a) pozitivan
- b) negativan
- c) neće imati nikakav učinak

2. Ako je odgovor na prvo pitanje bio "**pozitivan**":

- a) Odredite i opišite, što je detaljnije moguće, gospodarske i društvene skupine (npr. poslovni sektor, mala i srednja poduzeća, potrošači, uvoznici, izvoznici itd.) koje će osjetiti pozitivne učinke i objasnite na koji će se način ti učinci osjetiti.
- b) Očekujete li da će se ti pozitivni učinci osjećati:
 - b.1. kratkoročno (do jedne godine od provedbe smjernice)
 - b.2. dugoročno (nakon godinu dana od provedbe smjernice)
 - b.3. ne znam

3. Ako je odgovor na prvo pitanje bio "**negativan**":

- a) Odredite i opišite, što je detaljnije moguće, gospodarske i socijalne skupine (npr. poslovni sektor, mala i srednja poduzeća, potrošači, uvoznici, izvoznici itd.) koje će osjetiti negativne učinke i objasnite kako će se oni osjetiti.

- b) Očekujete li da će se ti negativni učinci osjećati:
 - b.1. kratkoročno (do jedne godine od provedbe smjernice)
 - b.2. dugoročno (nakon godinu dana od provedbe smjernice)
 - b.3. ne znam
- 4. Hoće li primjena smjernice ili skupine smjernica imati učinak na:
 - a) povećanje zaposlenosti
 - b) ulaganja
 - c) konkurentski položaj poduzeća
 - d) otvaranje novih poduzeća
 - e) nešto drugo (što)
- 5. Ako ste odgovorili potvrdno na bilo koje od gore navedenih potpitanja:
 - a) opišite te učinke što je detaljnije moguće
 - b) Odredite hoće li ti učinci biti koncentrirani u pojedinim regijama i ako da, u kojima?
 - c) Odredite hoće li te učinke više osjetiti pojedine društvene skupine i ako da, koje su to skupine?
- 6. Od kojih ste organizacija potražili savjet i kakvi su bili njihovi stavovi o smjernici odnosno skupini smjernica o kojima je riječ?

Molimo vas da ocijenite jačinu učinka navedenog propisa zaokruživanjem brojeva od 3 (vrlo jak učinak) do 0 (nikakav učinak), prema elementima navedenima u tablici:

| Čimbenik | vrlo jak učinak | srednje jak učinak | slab učinak | nikakav učinak |
|---|--------------------|--------------------------|----------------|-------------------|
| 1 Broj zaposlenih u zahvaćenom sektoru | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 2 Broj zahvaćenih tvrtki | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 3 Promjene u području outputa | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 4 Promjene u području izvoza | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 5 Usklađivanje zakona | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 6 Potreba za osnivanjem novih ustanova | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 7 Potreba za reorganizacijom institucionalne strukture | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 8 Potreba za izobrazbom državnih službenika | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 9 Teškoće tehničke prilagodbe | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 10 Nedostatak znanja i iskustva | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 11 Kako javnost opaža učinke navedene mjere | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 12 Troškovi za industriju u cjelini | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 13 Troškovi za mala poduzeća | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 14 Troškovi za proračun Vlade | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 15 Troškovi za potrošače | 3 | 2 | 1 | 0 |

Upitnik je ispunio/la:

Ime i položaj: _____

Ustanova: _____

Odjel: _____

Broj telefona: _____

E-mail: _____

Datum: _____

Analiza učinka uvođenja pojedine smjernice EU-a

(A) Sažetak i preporuke analize učinka uvođenja Smjernice za niski napon (Low Voltage Directive – 73/23/EEC) na hrvatsko gospodarstvo³⁴

Zakonske i institucionalne implikacije i njihove proračunske posljedice

Usklađivanje normi, tehničkih propisa i sustava potvrđivanja neophodno je za funkcioniranje suvremenih gospodarstava i jedan je od najvažnijih instrumenata za stvaranje jedinstvenoga europskog tržišta. Tehnički propisi mogu povećati jedinične troškove proizvodnje, prijevoza i trgovine i tako sputavati međunarodnu trgovinu. Norme, tehnički propisi i sustavi potvrđivanja smatraju se tehničkim preprekama trgovini.

Smjernica za niski napon 73/23/EEC (Low Voltage Directive – LVD) definira određenu transparentnu i općeprihvaćenu usklađenu strukturu za one tehničke propise i provedbene institucije koje reguliraju ocjenu sukladnosti električne opreme niskog napona u pojedinim državama. LVD se u zemljama EU-a primjenjuje već više od dva desetljeća. Cilj je LVD-a omogućiti slobodan protok električne opreme unutar određenih naponskih granica³⁵ te njezino korištenje.

Cilj je mjere sljedeći:

- ukinuti propise koji se odnose na obvezu potvrđivanja električne opreme koja se stavlja na hrvatsko tržište, uključujući domaće i uvozne proizvode te
- uvesti nove postupke za ocjenu sukladnosti s izmijenjenim sigurnosnim zahtjevima za električnu opremu na koju se popis odnosi

Te se reforme moraju provesti jer su od gospodarskog interesa za državu i zato što se Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (članak 73.) Hrvatska obvezala uskladiti svoje tehničko zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU-a najkasnije u roku šest godina od početka primjene Sporazuma (članak 5.). U usporedbi sa zemljama kandidatkinjama za priključenje EU, Hrvatska ima mnogo više vremena za uvođenje tih promjena pa se stoga ne postavlja pitanje prijelaznog razdoblja.

Uvođenje LVD-a ima smisla jedino ako se prihvati kao sastavni dio reforme hrvatskoga tehničkog zakonodavstva i pratećeg procesa izgradnje institucija. Ta se mjera može tumačiti samo u širem kontekstu izmjene cjelokupnog tehničkog zakonodavstva i institucija nadležnih za njegovu provedbu. Nakon usklađivanja s institucionalnim modelom EU-a:

³⁴ Analizu su izradili dr. Peter Futo (Consulting and Research for Industrial Economics, Budimpešta) te mr. Ivona Štritof i mr. Toni Lukšić, Ministarstvo za europske integracije. Studija je dostupna na Internet stranici Ministarstva za europske integracije: <http://www.mei.hr/>.

³⁵ Smjernica se primjenjuje na svu električnu opremu predviđenu za rad u nazivnim izmjeničnim naponima između 50 i 1000 V i istosmjernim naponima 75 i 1500 V.

- normizacija više neće biti u državnoj nadležnosti, a
- potvrđivanje će biti institucionalno odijeljeno od normizacije.

Postoje tri institucionalna načina zaštite tržišta od nesigurnih električnih proizvoda koje na tržište stavljaju neodgovorna poduzeća. To su: carina, ovlaštene laboratorije i Državni inspektorat (tijelo zaduženo za nadzor nad tržištem). Zaštita koju pružaju ovlaštene laboratorije sigurno će oslabjeti smanjenjem njihovih ovlasti uslijed ukidanja obveznog ponovnog potvrđivanja uvoznih proizvoda. Neodgovorna poduzeća mogla bi iskoristiti takav razvoj situacije, kao što se dogodilo u drugim državama. Opasnost za sigurnost, koja bi se mogla pojaviti, trebalo bi smanjiti:

- nadoknađujući ovlasti koje su ovlaštene laboratorije izgubili osnivanjem tijela zaduženih za nadzor nad tržištem;
- nadoknađujući gubitak ovlasti ovlaštenih laboratorija razvijanjem njihove infrastrukture i stručnosti;
- poboljšavajući suradnju spomenutih institucija.

Razvoj institucija zaduženih za:

- nadzor nad tržištem,
- normizaciju i
- izdavanje izjava o sukladnosti

zahtijevat će znatnu državnu potporu. Te troškove treba sagledavati samo u širem kontekstu Smjernice za niski napon, tj. samo kao sastavni dio reorganizacije i podrške spomenutim institucijama. Međunarodno iskustvo pokazuje da se za zemlje veličine Hrvatske takvi troškovi razvoja institucija, kojima je cilj provedba propisa tehničkog zakonodavstva i koji proizlaze iz usklađivanja sa zakonodavstvom EU-a, penju na nekoliko milijuna kuna na godinu. Te troškove može sufinancirati država, EU putem programa pomoći (npr. CARDS) i privatni sektor.

Država će naknadno biti nagrađena za uloženi napor:

- boljom industrijskom strukturom,
- ispunjenjem obveza prema EU,
- većim stranim ulaganjima i
- povećanim prihodima.

Dobitnici i očekivana vremenska ovisnost pozitivnih učinaka

Glavni su dobitnici implementacije navedenih mjera sljedeće grupe gospodarskih subjekata i kućanstava:

- uvoznici niskonaponskih električnih proizvoda proizvedenih u EU,
- hrvatski proizvođači niskonaponskih električnih proizvoda koji proizvode za domaće tržište,
- individualni potrošači i kućanstva, poduzeća i institucionalni korisnici, te
- hrvatski proizvođači niskonaponskih proizvoda koji već izvoze u EU.

Uvoznici niskonaponskih električnih proizvoda proizvedenih u EU u kratkom će roku osjetiti prednosti ukidanja obveznog potvrđivanja. Procjenjuje se da vrijednost uvezenih niskonaponskih proizvoda doseže 4 do 5 milijardi kuna na godinu, a da troškovi potvrđivanja tih proizvoda mogu biti 30 do 50 milijuna kuna. Kako je većina tih potvrđivanja zapravo ponovno potvrđivanje uvoznih proizvoda, ovlaštene će laboratoriji ostati bez tog prihoda.

Hrvatski proizvođači niskonaponskih električnih proizvoda koji proizvode za domaće tržište u kratkom će roku osjetiti prednosti ukidanja obveznog potvrđivanja. Procjenjuje se da je vrijednost domaćih niskonaponskih proizvoda 3 do 3,5 milijardi kuna, od čega se približno 1,5 do 2 milijarde kuna plasira na domaće tržište. Procjenjuje se da proizvođači u sektoru električne industrije godišnje potroše na ocjenjivanje sukladnosti ukupno oko 0,25% svog godišnjeg prometa. Međutim, mnoge će tvrtke iz tog područja tražiti potvrđivanje kao i dosad, jer nemaju dovoljno sredstava i stručnosti da bi mogle same izdavati izjavu o sukladnosti.

Individualni potrošači i kućanstva, poduzeća i institucionalni korisnici niskonaponskih proizvoda godišnje nabavljaju niskonaponske proizvode u vrijednosti od približno 6 do 6,5 milijardi kuna. Toj će grupi korisnika uvođenje nabrojanih mjera osigurati različite pogodnosti:

- srednjoročno - prednost sigurnije i bolje dokumentirane opreme za određene niskonaponske proizvode, pod uvjetom da tijelo zaduženo za nadzor nad tržištem propisno provodi uklanjanje nesigurnih proizvoda s tržišta;
- kratkoročno - prednost veće konkurencije, nakon što uvođenje LVD-a odstrani određene prepreke trgovini (tj. obvezno potvrđivanje).

Hrvatski proizvođači niskonaponskih proizvoda koji već izvoze u EU bit će u boljoj poziciji od konkurenata koji još ne izvoze u EU i koji će se morati prilagoditi novom sustavu izdavanja izjava o sukladnosti. Hrvatska godišnje izvozi niskonaponske

proizvode u vrijednosti oko 1,5 do 2 milijarde kuna, od čega se oko 1 milijarda odnosi na proizvode izvezene u EU.

Gubitnici i vremenska ovisnost negativnih učinaka

Najveći su gubitnici uvođenja nabrojanih mjera sljedeće grupe gospodarskih subjekata i kućanstava:

- ovlaštene laboratoriji,
- mali i srednji proizvođači,
- proizvođači izvan EU-a koji izvoze u Hrvatsku, tj. uvoznici iz zemalja izvan EU-a, te
- potrošači jeftinih električnih proizvoda.

Ovlaštene laboratoriji izgubit će u kratkom roku mnoge korisnike usluga zbog ukidanja obaveznog potvrđivanja. U području elektrotehnike postoji sedam ovlaštenih laboratorija. Najveći gubitak za te laboratorije uzrokovat će smanjeni opseg potvrđivanja uvezenih elektrotehničkih proizvoda. Procjenjuje se da je godišnja vrijednost uvezenih niskonaponskih proizvoda oko 5 milijardi kuna, dok su odgovarajući troškovi atestiranja oko 30 do 50 milijuna kuna.

Srednjoročno, ovlaštene laboratoriji moći će razviti nove funkcije i pružiti nove usluge kako bi se zadovoljile:

- povećane opće potrebe za laboratorijskim provjerama;
- posebno, povećane potrebe tijela zaduženog za nadzor nad tržištem (Državnog inspektorata) za kontrolom usklađenosti proizvoda;
- povećane potrebe poduzeća za uslugama ocjenjivanja usklađenosti i za savjetodavnim uslugama u području usklađivanja; i
- povećane potrebe Vlade za informiranjem poduzeća u vezi s načinima poštovanja novih tehničkih propisa.

Postoji niz *uglavnom malih hrvatskih poduzeća* koja će se uvođenjem tih mjera svrstati u gubitnike. To su poduzeća koja nisu u mogućnosti financirati ili provesti:

- poboljšanje svojih proizvoda i tehnologije do stupnja zadovoljenja osnovnih zahtjeva za sigurnošću proizvoda definiranih u LVD-u i
- uvođenje određenih administrativnih procedura za ocjenjivanje sukladnosti.

Mali hrvatski proizvođači čine oko 20 - 25% ukupne proizvodnje niskonaponskih proizvoda, što je oko 700 do 800 milijuna kuna na godinu. Nabrojene mjere mogu stoga nizu poduzeća nametnuti dodatne napore i izazvati smanjenje njihova tržišnog udjela. No proizvođači koji će svoje proizvode i administrativne procedure poboljšati bit će naknadno nagrađeni za gubitke, stvorivši uvjete za samostalan ulazak na tržište EU-a.

Proizvođači izvan EU-a koji izvoze u Hrvatsku i uvoznici iz zemalja izvan EU-a mogli bi biti izloženi troškovima prilagodbe zbog obveze uvođenja određenih administrativnih procedura za ocjenjivanje sukladnosti. Uvoz niskonaponskih proizvoda iz zemalja izvan EU-a doseže približno 2 milijarde kuna, što je oko 40% ukupnog uvoza niskonaponskih proizvoda.

Potrošači jeftinih električnih proizvoda, na koje će se prebaciti ti dodatni troškovi, mogli bi se suočiti sa smanjenjem asortimana jeftinih električnih proizvoda na domaćem tržištu.

Utjecaj na čimbenike proizvodnje

Provedeno je istraživanje kako bi se sagledao opći ekonomski učinak uvođenja nabrojanih mjera u smislu gospodarstvenog razvoja, posebno otvaranja novih radnih mjesta. Proizvođači niskonaponskih proizvoda su poduzeća koja pripadaju sljedećim sektorima (NACE 29-33):

- proizvodnja strojeva i opreme,
- proizvodnja električnih strojeva i aparata,
- proizvodnja radijske, televizijske i komunikacijske opreme i aparata, te
- proizvodnja medicinskih, preciznih i optičkih instrumenata.

Ti sektori u Hrvatskoj zajednički zapošljavaju oko 300.000 osoba i ostvaruju promet od oko 6 milijardi kuna na godinu. Nešto više od polovine prometa (3 do 3,5 milijardi kuna) su proizvodi na koje se odnosi LVD. U Hrvatskoj postoji:

- između 10 i 20 većih poduzeća (koja zapošljavaju više od 100 radnika);
- oko 100 malih poduzeća (koja zapošljavaju manje od 100 radnika);

kojima su neki ili svi proizvodi obuhvaćeni LVD-om.

Uz iznimku izrazito malog broja uspješnih poduzeća, većina poduzeća iz spomenutih proizvodnih sektora nalazi se u dubokoj recesiji. Trenutačna industrijska kriza proizlazi iz:

- zastarjelih proizvoda i tehnologija,
- pomanjkanja investicija,
- odgađanja ili nepotpune provedbe privatizacije i drugih problema tranzicije,
- gubitka inozemnih tržišta i
- gubitka zaštite domaćeg tržišta i jake konkurencije.

Usljed toga, proizvodnja i zapošljavanje u tim sektorima smanjili su se tijekom posljednjih 5 godina za više od 20%. Međutim, proizvodnja niskonaponskih proizvoda smanjivala se mnogo sporije.

Može se očekivati da će izmjena tehničkog zakonodavstva uglavnom pozitivno djelovati na industrijsku strukturu Hrvatske, no to će se ostvarivati tijekom duljeg razdoblja i neizravno.

Međutim, ne može se očekivati da će, osim u iznimnim slučajevima, ti koraci koji se poduzimaju radi modernizacije otvoriti nova radna mjesta u spomenutim sektorima. Iznimke vezane za otvaranje novih radnih mjesta moguće su zbog:

- povećanih potreba za sigurnošću proizvoda,
- mogućnosti koje se otvaraju poduzećima uvođenjem vlastitog izdavanja izjave o sukladnosti i
- uspostavljanja nove administracije za proceduru ocjenjivanja sukladnosti

No, svakako će se povećati potražnja za stručnošću u području ocjenjivanja sukladnosti. Ovisno o relativnim prednostima, takvu potražnju za uslugama i kvalificiranim osobama zadovoljit će:

- dijelom (domaći i inozemni) ovlaštene laboratoriji, a
- dijelom sama poduzeća.

Istraživanje je provedeno kako bi se sagledao opći ekonomski učinak uvođenja spomenutih mjera u smislu investiranja. Danas je ulaganje u hrvatsku elektrotehničku i strojarску industriju (NACE 29–33) izrazito malo. Razina investiranja nije niska samo u međunarodnoj usporedbi, nego i u usporedbi s investicijskim aktivnostima u drugim

sektorima hrvatske industrije. Relativna je razina investiranja u istraženim sektorima dva ili tri puta niža od prosjeka investicija u drugim industrijskim granama.

Posebno je očit nedostatak vanjskih ulagača u te sektore. Uvođenje procedura ocjenjivanja sukladnosti kakve postoje u EU u hrvatska poduzeća može imati pozitivan, ali tek neizravan učinak na spremnost inozemnih partnera za ulazak u zajednička ulaganja s domaćim poduzećima. S druge strane, ono malo njih koja su potpuno ili djelomično u stranom vlasništvu već je te procedure uvelo.

Jedan od ciljeva studije bio je i sagledati opći ekonomski učinak uvođenja spomenutih mjera u pogledu otvaranja novih poduzeća. Kratkoročno, takvi se učinci ne mogu očekivati. U kasnijoj fazi, mogla bi se osnovati tehnička savjetovišta kako bi se zadovoljile potrebe stručnog pristupa ocjenjivanju sukladnosti.

Istraživanje je provedeno s namjerom da se ustanovi hoće li spomenuti učinci biti koncentrirani u određenim regijama ili unutar prepoznatljivih socioekonomskih grupacija. Ne mogu se očekivati nikakvi bitni utjecaji takve vrste. Međutim, treba naglasiti sljedeće:

- proizvođači niskonaponskih grupa proizvoda i ovlaštene laboratoriji koncentrirani su u urbanim područjima, posebno u glavnom gradu;
- neki slojevi potrošača, kao što su tradicionalni kupci jeftinih proizvoda, mogu se suočiti s nestankom jeftinih niskonaponskih proizvoda s tržišta.

Institucije i gospodarski subjekti uključeni u istraživanje

U studiju učinka uključena su i savjetovanja sa zainteresiranim organizacijama te su uvažena i njihova mišljenja o uvođenju novog tehničkog zakonodavstva, tj. LVD-a. Obavljeni su razgovori s nadležnim predstavnicima sljedećih tijela:

Državna tijela: Ministarstvo gospodarstva, Državni inspektorat i Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo. Tijekom posljednjih nekoliko godina te su državne ustanove i same provele temeljitu reorganizaciju i spremne su usvojiti spomenute mjere. Treba poboljšati njihovu međusobnu suradnju i riješiti se uskih grla u pogledu osoblja i drugih resursa.

Ustanove za potvrđivanje sukladnosti proizvoda - ovlaštene laboratoriji. Te će ustanove zbog uvođenja mjera ostati bez znatnog dijela prihoda. Radi smanjenja negativnih učinaka njihova uvođenja, te ustanove preporučuju sljedeće:

- dugo prijelazno razdoblje koje bi prethodilo postupnom ukidanju obveznog potvrđivanja proizvoda;
- razne prijelazne mjere, npr. obvezna registracija uvezenih proizvoda s važećom dokumentacijom o ocjeni sukladnosti (to bi obavljale ustanove za potvrđivanje proizvoda);

- intenzivniju suradnju između ustanova za potvrđivanje proizvoda i Državnoga inspektorata, kako bi se zadržao određeni stupanj sigurnosti proizvoda na tržištu i nadoknadio financijski gubitak ustanovama za potvrđivanje proizvoda.

Ovlaštenim laboratorijima potrebna su sredstva za razvoj laboratorijskih kapaciteta i nadaju se dobiti financijsku pomoć od Vlade i Europske unije. Ako se tim zahtjevima ne udovolji, predstavnici tih tijela boje se da će biti prisiljeni zatvoriti neke laboratorije i smanjiti broj radnih mjesta, a to bi ugrozilo nezavisni sustav hrvatskih ustanova za potvrđivanje.

Poduzeća. Provedeni su razgovori o učincima uvođenja LVD-a u 14 poduzeća (proizvođači, uvoznici i veletrgovci, uključujući velike i male tvrtke) te s predstavnicima Hrvatske gospodarske komore. Izvozna poduzeća i ona u stranom vlasništvu imaju pozitivan stav prema uvođenju mjera. Poduzeća koja su veliki proizvođači uglavnom su spremna za uvođenje mjera. No, neka od njih zatražila su prijelazno razdoblje od godinu do dvije. S druge strane, znatan broj poduzeća ne može predvidjeti posljedice planiranih mjera na svoje proizvode, tehnološke i upravne procese, te organizacijsko ustrojstvo. To se posebno odnosi na mala poduzeća i ona sa zastarjelom tehnologijom. Za takve skupine poduzeća treba razviti program potpore Vlade koji bi utjecao na jačanje svijesti o potrebi promjena i prilagodbi.

Utvrđivanje prioriternih učinaka LVD-a

Sljedeći obrazac ocjenjuje uvođenje spomenutih mjera na ljestvici od 3 do 0, pri čemu je: 3 - vrlo snažan učinak, 2 - srednje snažan učinak, 1 - slab učinak, i 0 - bez učinka. Prema ljestvici, učinci LVD-a na različite kategorije su sljedeći:

Značenje različitih učinaka Smjernice za niski napon u Hrvatskoj

| Područje učinka | Čimbenik | Ocjena |
|---------------------------------|---|--------|
| Gospodarsko značenje | · Broj zahvaćenih zaposlenika | · 2 |
| | · Broj zahvaćenih tvrtki | · 2 |
| | · Promjene u razini proizvodnje | · 2 |
| | · Promjene u razini izvoza | · 2 |
| Pravni i administrativni učinci | · Usklađivanje zakonodavstva | · 3 |
| | · Potreba za osnivanjem novih institucija | · 1 |
| | · Potreba za reorganizacijom institucijskih struktura | · 3 |
| | · Potreba za stručnim usavršavanjem javnih službenika | · 2 |
| | · | · |
| Tehnički učinci | · Poteškoće u pogledu tehničke prilagodbe | · 1 |
| | · Nedostatak znanja i iskustva | · 2 |
| Stav javnosti | · Predodžba javnosti o učincima mjera | · 2 |
| Rast troškova | · Troškovi gospodarstva općenito | · 1 |
| | · Troškovi malog poduzetništva | · 3 |
| | · Troškovi Vlade | · 2 |
| | · Troškovi korisnika | · 1 |

Preporuke

Elementi administrativnih aktivnosti koje treba provesti već su zacrtani u:

- raznim službenim i internim radnim dokumentima hrvatske Vlade, posebno u "Planu integracijskih aktivnosti" (Ured za europske integracije, rujna 1999.) i u prijedlogu "Nacionalne strategije za usklađivanje tehničkog zakonodavstva" (Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo);
- Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i Hrvatske;
- pojedinim dokumentima EU-a koji se bave reformom tehničkog zakonodavstva zemalja kandidatkinja.

Predstoji zadatak provedbe i poštivanja tih administrativnih aktivnosti. U usporedbi s drugim zemljama koje pregovaraju o članstvu u EU, Hrvatska ima mnogo više vremena za uvođenje mjera za usklađivanje tehničkog zakonodavstva. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa šestogodišnji rok za provedbu mjera, no gospodarski je i politički interes svake zemlje da te zakonske i institucionalne promjene provede što prije.

Iz tih razloga treba razviti dobru međusobnu suradnju raznih ministarstava i tijela državne uprave u cilju provedbe ove strategije.

Treba razviti, tj. poboljšati nadzor nad tržištem, posebno odgovarajuće aktivnosti u okviru Državnog inspektorata, kako bismo se lakše suočili s izazovima koji nastaju promjenom tehničkih propisa.

Također treba donijeti jasne propise kojima se određuje kombinirano državno i privatno financiranje normizacijskih aktivnosti i ovlaštenih laboratorija.

Vlada bi trebala iznijeti načela za zaštitu nacionalne laboratorijske infrastrukture, koja su u skladu s načelima EU-a. Treba donijeti propise koji će olakšati uporabu i razvoj laboratorija. Posebno je važno razviti dobro uređenu suradnju između Državnoga inspektorata i ovlaštenih laboratorija.

Od poduzeća koja na hrvatsko tržište plasiraju neusklađene proizvode treba naplaćivati veće kazne nego do sada. Prikupljena novčana sredstva trebala bi pridonijeti stalnom radu i razvoju tijela koja se bave nadzorom nad tržištem te ovlaštenih laboratorija.

Sukobi interesa javljaju se tijekom:

- postupka donošenja pravila i
- provedbe tehničkog zakonodavstva, posebno smjernica vezanih za slobodno kretanje roba.

Za rješavanje takvih sukoba trebalo bi stvoriti organizacijski okvir. Treba poticati razvoj nevladinih organizacija, npr. trgovačkih udruga, kako bi se omogućilo pomirenje interesa:

- raznih interesnih skupina poduzeća i potrošača te
- onih koji donose propise i onih na koje se propisi odnose.

Iz tih razloga valja razviti okvir za suradnju i redovite savjetodavne sastanke. Nadalje, treba preuzeti najbolje primjere zakonskih i institucionalnih rješenja drugih zemalja kojima je ujedno ostvaren i gospodarski interes.

Institucionalni kupci, posebno državna tijela i javna poduzeća kao što su Hrvatske željeznice i Hrvatska elektroprivreda, koja opremu nabavljaju putem sustava javnih nabavki, trebali bi na javnim natječajima zahtijevati dokumentaciju vezanu za izjavu o sukladnosti kakva je propisana u EU. To bi se trebalo odnositi ne samo na njihove neposredne ponuđače, nego i na njihove podugovaratelje. Osim toga, postupak javnih nabavki valja učiniti što transparentnijim i pratiti tijekom provedbe cijelog projekta - od ponude do konačne realizacije, kako bi se mogućnost eventualne zamjene kvalitetnog dobavljača manje kvalitetnim, ali zato jeftinijim, svela na što manju mjeru.

Proizvođači koji imaju poteškoća s prilagodbom zbog promjene tehničkog zakonodavstva trebali bi od Vlade dobiti pomoć u obliku savjetovanja i osposobljavanja. Takva poduzeća moraju imati pristup subvencioniranom tehničkom savjetovanju koje nude ovlašteni laboratoriji. Takav mehanizam potpore treba koordinirati s drugim područjima kao što su:

- razvoj malog i srednjeg poduzetništva te
- tehnološki razvoj (kakvoća i inovacije).

Vlada i EU trebaju usmjeriti postojeća sredstva u vidu subvencija i povoljnih zajmova za gospodarski razvoju ili razvoj malog i srednjeg poduzetništva kako bi se što lakše suočilo sa izazovima tržišta. Financijska podrška poduzećima trebala bi se, ovisno o mogućnostima državnog proračuna, razvijati prema promicanju sljedećih ciljeva:

- prilagodba tehnologija i proizvoda tehničkim zahtjevima EU-a;
- inovacija, istraživanje i razvoj aktivnosti poduzeća koja pomažu u razvoju sigurnosti proizvoda;
- razvoj upravnih struktura u poduzećima koje će provoditi postupke ocjenjivanja sukladnosti proizvoda; te
- uvođenje ISO sustava kvalitete.

Podrška ne bi bila namijenjena samo pojedinim poduzećima, nego bi bila usmjerena i na suradnju među poduzećima. To bi donijelo rast inovacija. Suradnja se može ostvariti putem:

- *podugovaranja* - veće poduzeće nudi svoju stručnost manjem poduzeću u pogledu načina na koji se treba prilagoditi zahtjevima u području sigurnosti proizvoda;
- *grupiranja (clustering) i strateškog partnerstva* - manja poduzeća međusobno se udružuju, surađuju u zajedničke svrhe (npr. izvoz na isto tržište), organizirano razmjenjuju znanje (know-how) te posjeduju i koriste ista zajednička mjerila.

Kampanje za podizanje svijesti u odnosu na smjernice iz novog pristupa posebna su vrsta programa podrške koji je usmjeren pružanju informacija zahvaćenim subjektima. Za cjelokupni sektor proizvodnje bilo bi vrlo korisno kada bi se informacije o normama, tehničkim propisima i postupcima za ocjenjivanje sukladnosti u skladu s EU-om razglašavale poduzećima na što pristupačniji način. Organizacije izvan javne uprave koje prihvate neke odgovornosti u pogledu organizacije tržišta mogu u tome odigrati ključnu ulogu. To su prije svega:

- ovlaštene laboratoriji,
- trgovačke komore i
- udruge proizvođača.

Informacijsku kampanju trebale bi sufinancirati hrvatska Vlada i EU putem programa pomoći. Neke informacije moguće je prodati poduzećima na način prilagođen tržištu. Sadržaj informacijske kampanje trebao bi biti prilagođen potražnji. U prvom redu, morao bi se usredotočiti na populariziranje:

- propisa, postupaka za ocjenjivanje sukladnosti i institucija koje donose propise,
- tijela i postupaka za potvrđivanje proizvoda,
- normi i često postavljanih tehničkih pitanja,
- materijala i tečajeva za osposobljavanje,
- mjera i institucija za podršku,
- postupaka i najboljih praktičnih primjera u pogledu pitanja izvoza u EU i usklađivanja s propisima slobodnog kretanja roba te
 - nevladinih organizacija, udruga i/ili drugih interesnih predstavničkih foruma za sve one koji su zahvaćeni spomenutim propisima.

(B) Primjer podsjetnika za razgovore s predstavnicima poduzeća korištenog pri izradi analize učinka uvođenja LVD-a na hrvatsko gospodarstvo

Razgovori s predstavnicima relevantnih poduzeća imali su važnu ulogu u prikupljanju informacija o stanju hrvatske industrije niskonaponske opreme. Prije samog razgovora, od predstavnika poduzeća zatraženo je da popune upitnik. Upitnik je ujedno bio priprema za razgovor kako bi se predstavnici tvrtki bolje pripremili za pitanja ispitivača.

(A) OPĆA PITANJA O PODUZEĆU

| | | |
|--|---|---|
| 1. Struktura kapitala (vlasništvo) | : | : |
| 2. Broj zaposlenih | : | : |
| 3. Ukupan prihod (u HRK.) | : | : |
| 4. Udio proizvodnje električnih uređaja u ukupnoj proizvodnji vašeg poduzeća (u %) | : | : |
| 5. Udio prihoda od uvoza električnih uređaja u ukupnom prihodu od uvoza (u %) | : | : |
| 6. Udio prihoda od izvoza električnih uređaja u ukupnom prihodu od izvoza (u %) | : | : |
| 7. Udio prihoda od veleprodaje električnih uređaja u ukupnom prihodu od veleprodaje (u %) | : | : |
| 8. Udio prihoda od maloprodaje električnih uređaja u ukupnom prihodu od maloprodaje (u %) | : | : |
| 9. Udio prihoda od pružanja usluga koristeći električne uređaje u ukupnom prihodu od pružanja usluga (u %) | : | : |
| 10. Opišite razvoj poduzeća u proteklih 10 g. (rast, promjena strukture vlasništva itd.) ili priložite odgovarajući materijal. | : | : |

(B) PITANJA VEZANA ZA ELEKTRIČNE UREĐAJE

| | | |
|--|-----------------------------|---|
| 11. Procijenite količinu električnih uređaja (50-1000 Vac ili 75-1500 Vdc) - podaci za vaše poduzeće u 2000. | · proizvodnja | : |
| | · uvoz iz EU | : |
| | · uvoz iz ne-EU | : |
| | · izvoz u EU | : |
| | · izvoz u ne-EU | : |
| | · u prodaji na hrv. tržištu | : |

| | | |
|--|---|---|
| 12. Navedite broj tipova električnih uređaja (50-1000 Vac ili 75-1500 Vdc) – podaci za vaše poduzeće u 2000. | · proizvodnja | · |
| | · uvoz iz EU | · |
| | · uvoz iz ne-EU | · |
| | · izvoz u EU | · |
| | · izvoz u ne-EU | · |
| | · u prodaji na hrv. tržištu | · |
| | · | · |
| 13. Navedite najvažnije (do 5) tipove električnih uređaja (50-1000 Vac ili 75-1500 Vdc) iz vašeg asortimana | · proizvodnja | · |
| | · uvoz iz EU | · |
| | · uvoz iz ne-EU | · |
| | · izvoz u EU | · |
| | · izvoz u ne-EU | · |
| | · u prodaji na hrv. tržištu | · |
| | · | · |
| (C) OSIGURAVANJE SIGURNOSTI ELEKTRIČNIH UREĐAJA UNUTAR PODUZEĆA | | |
| 14. Koliku važnost pridajete pitanju sigurnosti električnih uređaja? | | · |
| 15. Molimo Vas da ocijenite utjecaj sigurnosti na: | · razvoj vaših proizvoda (el. uređaja) | · |
| | · oblikovanje vaših proizvoda (el. uređaja) | · |
| | · proizvodnju vaših proizvoda (el. uređaja) | · |
| | · uvoz proizvoda (el. uređaja) | · |
| | · izvoz vaših proizvoda (el. uređaja) | · |
| 16. Kako, prema vašem mišljenju, pitanje sigurnosti utječe na organizaciju unutar poduzeća i izobrazbu zaposlenih? | | · |
| 17. Možete li procijeniti ukupan trošak zadovoljavanja zahtjeva sigurnosti električnih uređaja? | | · |
| 18. Posjedujete li vlastitu opremu/laboratorij za ispitivanje? | | · |
| 19. Ako ne, planirate li nabaviti takvu opremu/laboratorij i koliki bi bili troškovi nabave? | | · |

| | | |
|---|--|---|
| 20. Ako da: | · kakvo je ispitivanje vaše poduzeće sposobno provesti? | · |
| | · koliki su bili troškovi nabave, a koliki troškovi održavanja takve opreme/laboratorija? | · |
| | · provodi li se neki tip ispitivanja i u suradnji s laboratorijima izvan poduzeća? | · |
| 21. Koliki bi bili dodatni troškovi preoblikovanja/poboljšanja električnih uređaja radi zadovoljenja zahtjeva LVD? | · u vašem poduzeću | · |
| | · kod konkurenata | · |
| 22. Posjeduje li vaše poduzeće sustav kvalitete certificiran prema ISO 9000? | | · |
| 23. Ako da, kako to utječe na sigurnost: | · proizvedenih uređaja? | · |
| | · izvezenih uređaja? | · |
| | · uvezenih uređaja? | · |
| | · uređaja prodanih na domaćem tržištu? | · |
| (D) PROVEDBA SIGURNOSTI I POSLOVNI ODNOSI S DRUGIM PODUZEĆIMA | | |
| 24. Je li vaše poduzeće podugovaratelj (subcontractor) nekom drugom proizvođaču kojemu isporučuje dijelove za izradu električnih uređaja? | | · |
| 25. Ako da: | · o kolikom se dijelu proizvodnje/izvoza radi? | · |
| | · koliko je pitanje sigurnosti električne opreme/dijelova važno za poslovni odnos vas i poduzeća za koje radite? | · |
| | · na koji se način to očituje? | · |
| 26. Ima li vaše poduzeće podugovaratelje (subcontractors) koji pribavljaju dijelove za izradu električnih uređaja? | | · |
| 27. Ako da: | · o kolikom se dijelu proizvodnih troškova radi? | · |
| | · koliko je pitanje sigurnosti električne opreme/dijelova važno za poslovni odnos vas i poduzeća koje radi za vas? | · |
| | · na koji se način to očituje? | · |
| 28. Vežano za sigurnost električnih uređaja, je li vaše poduzeće imalo problema sa: | · vladinim institucijama? | · |
| | · sudovima? | · |
| | · udrugama potrošača? | · |
| | · HGK? | · |

| | | |
|--|--|---|
| 29. Ako da, kakvu je vrstu problema imalo (tužbe, sudske parnice, nešto drugo)? | : | : |
| 30. Imaju li električni uređaji koje vaše poduzeće proizvodi/uvozi/izvozi jamstvo? | : | : |
| 31. Ako da: | · do kojeg stupnja jamstvo pokriva rizik povezan sa štetnim djelovanjem uređaja? | : |
| | · koje rizike pokriva vaše jamstvo? | : |
| | · kako to utječe na sigurnost uređaja proizvedenih/ izvezenih/ uvezenih/prodanih na domaćem tržištu? | : |
| (E) TROŠKOVI POVEZANI S POSTUPCIMA UTVRĐIVANJA SUKLADNOSTI | | |
| 32. Koliki su vaši ukupni godišnji troškovi osiguravanja sukladnosti i certifikacije? | : | : |
| 33. Kako su ti troškovi raspodijeljeni? (Kolik je udio troškova ispitivanja unutar poduzeća, kupnje ili prijevoda normi, troškova zaposlenih, usluga laboratorija, ili nekih drugih većih troškova?) | : | : |
| 34. Koliki su troškovi po pojedinom tipu uređaja? | : | : |
| 35. Koliki su troškovi po prodanom uređaju? | : | : |
| 36. Možete li podijeliti troškove na: | · fiksne troškove, koji se pojavljuju samo jednom? | : |
| | · troškove održavanja, koji se ponavljaju svake godine (npr. troškovi ispitivanja sukladnosti svake godine)? | : |
| 37. Koliko je ljudi odgovorno za ispitivanje sukladnosti i certifikaciju u vašem poduzeću? | : | : |
| 38. Ima li vaše poduzeće poseban odjel za ispitivanje električnih uređaja? | : | : |
| 39. Ako je sjedište vašeg poduzeća u inozemstvu, obavlja li se ondje provjera sukladnosti proizvedenih/uvezenih/izvezenih električnih uređaja? (Ako da, ocijenite učinke uz pomoć informacija iz matičnog poduzeća.) | : | : |
| 40. Certificira li vaše poduzeće svoje proizvode u Hrvatskoj? | : | : |
| 41. Ako da: | · gdje? | : |
| | · koliko tipova uređaja certificirate na godinu? | : |
| | · koliko su godišnji troškovi certifikacije (procjena)? | : |
| | · kako su ti troškovi raspoređeni po tipu uređaja/po tipu certifikacije/ po laboratorijima? | : |
| | · jeste li zadovoljni uslugama laboratorija? | : |
| | · zašto da, ili zašto ne? | : |

| | |
|---|---|
| 42. Certificira li vaše poduzeće svoje proizvode izvan Hrvatske? | . |
| 43. Ako da: | . |
| gdje? | . |
| koliko tipova uređaja certificirate na godinu? | . |
| koliki su godišnji troškovi certifikacije (procjena)? | . |
| kako su ti troškovi raspoređeni po tipu uređaja/po tipu certifikacije/ po laboratorijima? | . |
| jeste li zadovoljni uslugama laboratorija? | . |
| zašto da, ili zašto ne? | . |
| 44. Je li certifikacija električnih uređaja teža u Hrvatskoj nego u drugim zemljama? | . |
| 45. Ako da, zašto? | . |
| 46. Prema vašem mišljenju, hoće li povećana konkurencija između certifikacijskih tijela utjecati na cijenu/brzinu/kvalitetu usluga? | . |
| 47. Da li proizvodite/izvozite/uvožite/prodajete proizvode u Hrvatskoj za koje je potrebna dvostruka certifikacija (izvan Hrvatske i u Hrvatskoj)? | . |
| 48. Koliko bi vaše poduzeće uštedjelo ako bi se ukinulo dvostruko certificiranje (Ako ne bi postojala potreba za ponovnim certificiranjem uređaja koji su već dobili oznaku CE izvan Hrvatske?) | . |
| (F) PITANJA VEZANA ZA UČINKE PRIMJENE LVD-a U HRVATSKOJ | |
| 49. Je li se vaše poduzeće susretalo s tehničkim preprekama u vanjskoj trgovini? | . |
| 50. Jesu li te prepreke bile povezane sa sigurnosnim pitanjima? | . |
| 51. Na koje/a se to tržište/a odnosi? | . |
| 52. Opišite taj slučaj. | . |
| 53. Je li vaše poduzeće do sada trebalo udovoljavati zahtjevima LVD-a kao: | . |
| da, kao izvoznik | . |
| da, kao uvoznik | . |
| da, kao podugovaratelj | . |
| da, kao kupac dijelova | . |
| od podugovaratelja | . |
| 54. Jesu li električni uređaji koje proizvodi vaše poduzeće regulirani još nekim smjernicama EU? | . |
| 55. O kojim je smjernicama riječ? (npr. o Smjernici za elektromagnetsku kompatibilnost 89/36/EEC) | . |

| | |
|--|--|
| 56. Mislite li da će usklađivanje sa zahtjevima LVD-a pomoći vašem poduzeću? | · |
| 57. Na kojim će se to područjima posebno očitovati? | · proizvodnja/uvoz iz EU/uvoz iz ne-EU/ · izvoz u EU/izvoz u ne-EU/prodaju vaših · uređaja u RH? · investicijske aktivnosti vašeg poduzeća? · konkurentnost vašeg poduzeća · i konkurenata? |
| 58. Opišite te učinke što točnije možete (ako je moguće kvantificirati). Koji će tipovi uređaja biti zahvaćeni, na kojim tržištima...? | · |
| 59. Opišite očekivane koristi za vaše poduzeće. | · |
| 60. Ako postoje rizici i troškovi, opišite ih. | · |
| 61. Da postoji mogućnost dvogodišnjeg prijelaznog razdoblja za uvođenje LVD-a, biste li se s tim suglasili? | · |
| 62. Zašto? | · |
| 63. Kako bi se vaše poduzeće pripremalo tijekom te dvije godine? | · |
| 64. Prema vašem mišljenju, tko će biti "pobjednici" u slučaju uvođenja LVD-a? | · |
| 65. Zašto? | · |
| 66. Tko će biti "gubitnici" u slučaju uvođenja LVD-a? | · |
| 67. Zašto? | · |

Sektorska analiza učinka

(A) Primjer podsjetnika za razgovore s predstavnicima poduzeća korištenih u sklopu projekta "Podrška analizi društveno-gospodarske analize učinka u Litvi"³⁶

Nekoliko sektorskih analiza učinka provedeno je u Litvi u sklopu SEIL-a (Podrška europskoj integraciji u Litvi). SEIL je dio Phare programa provedenog u Litvi tijekom 1998–2000. godine, a glavni korisnici bili su Odbor za europske integracije Republike Litve, Ministarstvo gospodarstva i pripadajuće industrijske organizacije. Osnovni je cilj projekta bio pružiti stručnu pomoć različitim vladinim institucijama. SEIL projekt sastojao se od oko 80 potprojekata.

Naziv potprojekta o kojem je ovdje riječ jest "Podrška analizi društveno-ekonomske analize učinka u Litvi" (*Support for Socio-Economic Impact Analysis in Lithuania*). Predmet ispitivanja bile su drvna, prehrambena, tekstilna i odjevna industrija, te cestovni prijevoz³⁷. Analizirane skupine predstavljale su najvažnije sektore izvoza i obuhvaćale su velik dio industrijskog razvoja Litve.

Analize su proveli litvanski stručnjaci s Europskog fakulteta pri Sveučilištu u Vilniusu. Potprojekt analize konkurentskog položaja četiri glavne litvanske skupine odvijao se usporedno s izradom Programa za industrijski razvoj Litve i strategije za njegovo uvođenje. Dijelovi analize konkurentnosti koristili su se za opis trenutnog stanja. Također, pojedine su preporuke utemeljene na zapaženim nedostacima litvanskog poslovnog okruženja. Cilj je tih pilot projekata bio pridonijeti cjelokupnom procesu učenja. Dokument je podnesen na usvajanje litvanskoj vladi i Općoj upravi za poduzetništvo pri Europskoj komisiji.

U razgovorima s predstavnicima poduzeća litvanski je istraživački tim postavljao sljedeća pitanja:

Raspoloživi čimbenici:

- Koji su najvažniji proizvodni čimbenici kojima raspolazete (sirovine, radna snaga, lokacija, nešto drugo, što?)?
- Možete li navesti neke veće nedostatke? Kako ste ih nadoknadili?
- Radite li sami na istraživanju i razvoju? Na koji način? Iznesite nekoliko primjera.

³⁶ Sve studije izradene u sklopu tog programa dostupne su na: <http://www.euro.lt/indexeng.html>

³⁷ Litvanske studije temeljile su se na istraživanju u Finskoj, nazvanom "Unapređenje Finske – budućnost finske industrije". To istraživanje sastojalo se od 60 zasebnih skupnih i podskupnih analiza koje je proveo Hannu Hernesniemi i drugi istraživači sa ETLA-e (Institut za proučavanje finskog gospodarstva), a objavljeno je 1995. Ispitivanja je pratio nadzorni odbor sastavljen od predstavnika Finskog ministarstva trgovine i industrije, Ureda premijera, socijalnih partnera i najznačajnijih tvrtki. Otada politika tržišnog natjecanja u Finskoj slijedi taj model.

- Koliko se ulaže u istraživanje i razvoj u odnosu na promet?
- Imate li kakve zajedničke projekte s vladinim tijelima, sveučilištima ili istraživačkim centrima? Ukoliko imate, kakve?
- Kakva je struktura vaše radne snage (radnici i njima nadređeni, uprava, odjel marketinga, odjel za istraživanje i razvoj)?
- Koje su glavne obrazovne ustanove koje su pohađali vaši zaposlenici?
- Na koje vještine stavljate naglasak?
- Imate li vlastite obrazovne djelatnosti? Ukoliko da, kakve?
- Iznesite najveću slabost vaše radne snage (poznavanje jezika, marketinške sposobnosti, vještina upravljanja, drugo, što?).
- Postoji li nešto pri čemu bi vam mogla pomoći vladina tijela (osnove istraživanja i razvoja, rizična financiranja, obrazovanje itd.)?
- Postoji li nešto što biste vi mogli učiniti u poslovnom udruženju?

Srodne i prateće industrije:

- Koji je vaš lanac dodane vrijednosti?
- Koje su osnovne djelatnosti vašeg poduzeća?
- Koje djelatnosti želite sami obavljati?
- Koje ste prepustili vanjskim izvršiteljima?
- Koje biste druge djelatnosti željeli prepustiti vanjskim izvršiteljima, bude li moguće?
- Koje su najvažnije industrije koje opskrbljuju vašu industriju?
- Koje posebne prednosti možete od njih dobiti? Usporedite ih s odgovarajućim industrijama u konkurentskim zemljama.
- Koje su najznačajnije industrije srodne vašoj? Kako su povezane s vašim poslovanjem?
- Postoji li mogućnost razvoja novih, srodnih djelatnosti? Kojih?
- Planirate li unijeti raznolikost u prateće ili srodne djelatnosti?
- Koje su vaše ostale značajne mreže (udruženja unutar vaše industrijske grane, poslovni klubovi, stručne obrazovne ustanove, znanstvene ustanove itd.)?

Odnosi s kupcima:

- Koji su vaši najznačajniji segmenti potrošača?
- Koji su njihovi budući potencijali (povećanje potražnje u razdoblju od 3 do 5 godina)?
- Koji će čimbenici ubrzati tu potražnju?
- Koja su vam potrošačka tržišta trenutno najvažnija (zemlje i/ili segmenti tih zemalja)?
- Na koja nova tržišta želite prodrijeti? Kako to namjeravate izvesti?
- Koju biste pomoć željeli dobiti i tko bi vam je mogao pružiti?
- Postoje li mogućnosti suradnje s drugim poduzećima?
- Koja je uloga poslovnih udruga?
- Koja je uloga vladinih tijela?
- Koje su odlike vaših marketinških stručnjaka? Kakva je njihova naobrazba? Kakva im naobrazba i dodatno obrazovanje trebaju?
- Koje bi elemente ili predmete trebalo dodati stručnoj izobrazbi?
- Ocijenite svoje domaće kupce. Jesu li zahtjevni? U kom smislu? Jesu li njihove potrebe veće od potreba stranih kupaca ili za njima zaostaju? Jesu li spremni iskušati nove proizvode, nove poslovne zamisli, nove oblike suradnje?
- Molimo, na isti način ocijenite kupce u najvažnijim zemljama. Gdje su kupci najzahtjevniji, najnapredniji i imaju najveću sklonost eksperimentiranju?
- Tko su vaši glavni kupci na domaćem tržištu? Zašto su vam to glavni kupci? Slijede li ih drugi? Jesu li vam oni dobra preporuka? Mogu li vam dati povratne informacije i čine li to? Koju vrstu povratnih informacija? Možete li ih upotrijebiti za razvoj novih proizvoda, usluga ili poslovnih zamisli?

Tržišno natjecanje:

- Opišite konkurenciju na domaćem tržištu (domaću i stranu).
- Koji su glavni argumenti tržišnog natjecanja: cijena, kvaliteta, prateće usluge itd.?
- Koji su glavni izvori ili čimbenici vaše konkurentnosti?

- Kako namjeravate povećati svoju konkurentnost (razdoblje od 3 do 5 godina)?
- Postoje li kakve dobre, nove mogućnosti za razvoj vašeg poslovanja?
- U usporedbi sa stranim konkurentima, koje su glavne slabosti poduzeća unutar vaše industrije?
- Koje su moguće prijetnje za vašu industriju?
- Što očekujete u vezi s razvojem vaše industrije?
- Koliki će biti broj vodećih poduzeća?
- Koja je najbolja veličina poduzeća sada i u budućnosti (petogodišnje razdoblje)?
- Ima li veličina očitih prednosti u nekim oblicima djelovanja?
- Kakve su mogućnosti ulaska novih poduzeća u poslovanje vaše industrije?
- Koje će industrije najvjerojatnije proširiti proizvodni program?
- Kakva će biti uloga stranih ulagača?
- Hoće li biti green field ulaganja u zemlju (ulaganja u posve nove tehnologije i znanja)? Koju dodatnu vrijednost mogu dati strani vlasnici?
- Kakve im prednosti pruža domaće tržište?
- Poslujete li u inozemstvu? Kako i gdje?
- Kakvi su vaši planovi za buduće djelovanje u inozemstvu?

Učinak članstva u EU:

- Koje su trenutačno glavne prepreke ulasku na tržište EU-a s kojima se suočava vaše poduzeće?
- Ima li nepripadnost Europskoj uniji kakvih prednosti?
- Kakav će učinak članstvo u EU imati na razinu izvoza vašeg poduzeća?
- Koje druge prednosti očekujete?
- Kakav će utjecaj imati povećana konkurencija na domaćem tržištu na vaše poslovanje?
- Kako će se promijeniti vaše poslovne mogućnosti na značajnim tržištima izvan EU-a?

- Koje i kolike troškove očekujete po ućlanjenju u EU? Usporedite ih s troškovima konkurenata u zemljama ćlanicama EU-a i u drugim zemljama kandidatkinjama za ćlanstvo.
- Koje su nove djelatnosti (izobrazba, obrazovanje, istraživanje i razvoj, itd.) i ulaganja neophodni u novim okolnostima?
- Kakvi su troškovi svega toga? Koje su koristi?
- Koje druge znaćajne promjene očekujete od ćlanstva u EU?
- Može li vaše poduzeće svojim obrazovanim, visoko stručnim kadrom konkurirati stranim poduzećima?
- Očekujete li da će cijena rada biti ujednaćena u svim zemljama?
- Koji će drugi troškovi porasti zbog efekta usklaćivanja?
- Očekujete li ujednaćavanje razine cijena?
- Kakve promjene očekujete uvođenjem eura?
- Očekujete li kakve druge promjene, koje?
- Koji će biti novi zahtjevi koje pred vas postavlja ulazak u EU (standardi, propisi itd.)? Koliko će to stajati vaše poduzeće? Koje ćete koristi imati od toga?
- Opišite strategiju svog poduzeća za ulazak na trţišta Unije.

Važnost ćlanstva u EU za razvoj strategije vašeg poduzeća sagledana kroz sljedeće elemente:

- konkurentnost cijena
- specijalizacija proizvoda
- standardizacija proizvoda
- proširenje proizvodnog programa
- kvaliteta proizvoda i usluga, rad na istraživanju i razvoju
- izobrazba i stručno usavršavanje
- prilagoćavanje proizvodnih kapaciteta
- usavršavanje metoda proizvodnje
- broj proizvodnih jedinica
- osnivanje proizvodnih jedinica u EU

- promidžba
- ambalaža
- distributivna mreža u EU
- transport
- nabavljanje sirovina u EU
- nabavljanje financijskih usluga
- nabavljanje drugih usluga, kojih
- ulaganje drugih poduzeća u vaše poduzeće
- ulaganje u druga poduzeća
- suradnja s drugim poduzećima

Uloga javnog sektora:

- Koja bi trebala biti uloga države u jačanju konkurentnosti vaše industrije?
- Kako bi država trebala pripremiti vašu industriju za članstvo u EU?

(B) Primjer SWOT analize u studiji o sektorskoj konkurentnosti litvanske šumarske i srodnih industrija³⁸

| prednosti | slabosti |
|--|--|
| <p>Mjerljivi čimbenici – Ulazni troškovi: Održiva i rastuća sirovinna baza</p> <p>Mjerljivi čimbenici– Tehnički čimbenici: Djelotvornost proizvodnih postrojenja Napredna tehnologija Primjena ICT tehnologije (tehnologija integriranog sklopa) i višjezičnog znanja</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Kakvoća i izvedba: Proizvodi i usluge visoke kakvoće Djelotvoran rad na zaštiti okoliša Potencijal za izravna strana ulaganja Ciljana promidžba u časopisima, novinama i direktorijima Poznavanje lokalnih jezika i kulture Iskustvo u upravljanju podacima Posebno znanje i vještine Blizina i dostupnost jednog od najvećih i najzahtjevnijih svjetskih tržišta Dobre zdravstvene i zaštitne norme</p> | <p>Mjerljivi čimbenici – Ulazni troškovi Visoki troškovi sirovina, osobito drva Visoka cijena radne snage Visoka cijena energije Visoki tiskarski troškovi</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Kakvoća i izvedba: Nedostatak kulturološke svijesti o šumama/drvu Rascjepkana struktura Nedostatna izobrazba Konzervativna shvaćanja i nesklonost inovacijama Vještine i znanja o struci i ekonomiji Nedostatak usmjerenosti na korisnika/tržište</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Zakonodavni i institucijski okvir: Visoki porezi Niska rentabilnost (niska razina reinvestiranja) Složena (i skupa) birokracija Manjak kapitala za modernizaciju Manjak pouzdanih statistika o malim i srednjim poduzećima</p> |

³⁸ Cijela studija dostupna je na: <http://www.euro.lt/indexeng.html>

| mogućnosti | prijetnje |
|---|--|
| <p>Mjerljivi čimbenici – Ulazni troškovi</p> <p>Iskoristiti rastuće šumske resurse</p> <p>Sudjelovati u opskrbnom lancu iz troškovno konkurentnih područja</p> <p>Mjerljivi čimbenici – Tehnološki čimbenici:</p> <p>Razvoj Transeuropske mreže</p> <p>Elektroničko izdavaštvo</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Kakvoća i izvedba</p> <p>Specijalizacija</p> <p>Rješenja u obliku ukupnog proizvoda</p> <p>Elektronička trgovina</p> <p>Davatelji informacija s arhivima</p> <p>Uskladenost s novim medijima</p> <p>Restrukturiranje (osobito mreža)</p> <p>Proširiti korištenje drva</p> <p>Promicati drvo kao proizvod vezan za stil življenja</p> <p>Iskoristiti ulaganja u okoliš</p> <p>Unapređivati istraživanje i razvoj i stručno znanje</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Zakonodavni i institucijski okvir:</p> <p>Uspjeh eura</p> <p>Proširenje (veće tržište i nadzor nad jeftinom konkurencijom)</p> <p>Pravedniji način oporezivanja</p> | <p>Mjerljivi čimbenici – Ulazni troškovi:</p> <p>Rastuća cijena drva i slabija ponuda</p> <p>Rastuća važnost recikliranih vlaknastih materijala (drvo i papir) i moguća neuravnoteženost u korištenju u odnosu na primarne sirovine zbog neodgovarajućih vladinih mjera</p> <p>Niži troškovi i norme za zaštitu okoliša u konkurentnim zemljama trećeg svijeta</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Kakvoća i izvedba:</p> <p>Pad broja čitatelja i čitateljskih kućanstava i slaba pismenost</p> <p>Prihodi od oglašavanja preusmjeruju se na emitirane reklame i nove medije</p> <p>Manjak instruktora</p> <p>Nemjerljivi čimbenici – Zakonodavni i institucijski okvir:</p> <p>Neujednačeni porezi za zaštitu okoliša</p> <p>Potencijalni nedostaci odgovarajuće zaštite sadržaja</p> <p>Smanjenje proračuna škola i knjižnica</p> |

Analiza učinka na razini poduzeća

Primjer analize učinka uvođenja propisa EU-a na tvornicu kemijskih proizvoda BorsodChem Co u Mađarskoj

U srpnju 1997. godine *Consulting and Research for Industrial Economics Ltd.* (Ured za konzalting i istraživanje u svrhe industrijske ekonomije) iz Budimpešte izradio je studiju učinka uvođenja propisa EU-a³⁹ za tvornicu kemijskih proizvoda BorsodChem Co, drugo po veličini kemijsko postrojenje u Mađarskoj, smješteno u području Kazincbarcika (sjeveroistočna Mađarska). Tvrtka je većim dijelom u stranom vlasništvu, a njezine su dionice uvedene na burzu vrijednosnih papira početkom 1990-ih.

Tvrtka je bila vrlo aktivna u Sektorskoj radnoj skupini, što je bila izravna motivacija za njeno uključivanje u analizu učinka. Skupina je osnovana radi lakše prilagodbe mađarske industrije pravilima i načinu rada u EU tijekom višesektorske analize učinka što ju je te godine organiziralo Ministarstvo industrije. Sudjelovanje u pripremama za pregovore pobudilo je zanimanje uprave. Glavni organizator projekta, također i glavni korisnik studije o učinku, bio je Odjel za strategiju izravno podređen generalnom direktoru.

Tvrtka ima nekoliko linija poslovanja u području kemijske proizvodnje. Međutim, analizom je valjalo obuhvatiti samo linije poslovanja materijalima u čijoj je osnovi plastika (npr. PVC, MDI i spojevi).

Valjalo je obuhvatiti najvažnija i najprimjenjivija područja politike poslovanja unutar EU-a, npr. trgovinsku politiku, politiku tržišnog natjecanja, usklađivanja proizvoda i tehnologije, intelektualnog vlasništva, zdravlja i sigurnosti, društvene i financijske integracije, politike pomoći te lobiranja. Zaštita okoliša izostavljena je s popisa jer je tvrtka već provodila složenu analizu zaštite okoliša.

Pri izradi analize, koja je trajala oko četiri tjedna, koristila se dokumentacija poduzeća i obavljene su ankete. Istraživački tim sastojao se od:

- jednog ekonomista, koji je bio voditelj projekta i urednik;
- inženjera kemije-ekonomista koji je bio odgovoran za pitanja tehnologije, usklađivanja i sigurnosti;
- ekonomista koji je bio odgovoran za pitanja trgovine i tržišnog natjecanja;
- ekonomista koji je bio odgovoran za financije, ljudske resurse, pomoć iz EU-a i pitanja lobiranja.

³⁹ Futo, P. (ur.), Bonifert, D. Keimer, T. Kiss, A., Situation Analysis of the Plastic Basic Material Business Line of BorsodChem Co. regarding the EU Accession Program of the Hungarian Industry (Analiza poslovne linije osnovnih plastičnih materijala kompanije BorsodChem s obzirom na Program pridruživanja mađarske industrije EU), Consulting and Research for Industrial Economics Ltd., Budimpešta, 1997.

Tijekom projekta konzultanti su imali na raspolaganju stalnu vanjsku pomoć pravnog stručnjaka za problematiku EU-a.

Neki izdvojeni rezultati analize uključuju:

Uvoz i izvoz. Dana 1. srpnja 1997. Mađarska se pridružila Paneuropskoj zoni slobodne trgovine. To je dovelo do promjene carinskih propisa, naime carinske pristojbe počele su ovisiti o europskom sadržaju uvezenih ili izvezenih proizvoda. Utjecaj tih propisa na tvrtku procijenjen je s obzirom na materijale zasnovane na plastici koje tvrtka proizvodi, a pritom se uzelo u obzir sljedeće:

- uvozni materijali koji se koriste u proizvodnji (PVC se proizvodi od uvezene soli, klora, etilena, DKE, VCM i MDI od uvezenog anilina, formaldehida, ugljičnog monoksida),
- tržišta na koja tvrtka izvozi te proizvode.

Udio na tržištu. Mađarski zakon o tržišnom natjecanju nalazi se u postupku pravnog usklađivanja sa zakonom o tržišnom natjecanju EU-a. Studija je analizirala na koji su način strateško partnerstvo u nabavi osnovnih materijala i vlasnički odnosi tvrtke pogođeni, ili bi u budućnosti mogli biti pogođeni, propisima o kartelima koji se na njih odnose.

Usklađivanje i kvaliteta proizvoda. Studija je opisala primjenu standarda proizvoda i ulogu sustava za osiguranje kvalitete ISO 9002 unutar tvrtke i između tvrtke i njezinih kooperanata. Opisan je razvoj standarda EU u području PVC, MDI i proizvodnje spojeva te način na koji će to utjecati na dosadašnji način rada.

Opasne tvari. Ocijenjeno je i stanje u tvrtki s obzirom na rukovanje, transport i pohranu opasnih tvari. To je vrlo osjetljivo pitanje za sva poduzeća koja se bave eksplozivnim materijalima. Na pravni položaj tvrtke mogu utjecati stroži zahtjevi različitih smjernica koje se na nju odnose.

Tvrtka je provela neke od važnih preporuka studije o učinku. Neki nalazi te studije proslijeđeni su kao savjetodavni materijal sektorskoj radnoj grupi, koja je trebala olakšati proces prilagođavanja mađarske industrije tržištu Unije.

Analiza učinka u državama OECD-a

Tablica 2: Formalne politike za analizu propisa u državama OECD-a (vidi definicije na dnu tablice)

| Vrsta analize i datum početka | Analizu zahtijeva | Analizu obuhvaća | Analizu je provelo | Svrha i kriteriji odlučivanja | Iznošenje u javnost | Kontrola kakvoće |
|---|--|--|---|---|---|---|
| AUSTRALIJA Commonwealth (Savezna razina) | B/c 1985. Politika Kabineta, Zakon | Nacrte zakona, pravila niže razine, odluke s normativnim učinkom koje utječu na poslovanje. | Zakonodavno tijelo | Donošenje bolje informiranih odluka | Da, radi procjene. | Neovisno ispitala industrijska komisija. Upute izdane. |
| Država Novi Južni Wales | B/c 1989., c/e u slučaju kada je b/c "nepraktična". Zakon | Pravila niže razine "ukoliko je praktična". | Zakonodavno tijelo | Donošenje bolje informiranih odluka | Da, radi procjene. | Neke savjete daje neovisno tijelo iz Ureda Kabineta, Parlamentarni odbor |
| Država Queensland | B/c 1990., proširena 1995. Politika Kabineta Zakon iz 1995. | Pravila niže razine "uz osjetne troškove". | Zakonodavno tijelo | B/c i S/c testovi su poželjni, ali ne i nužni | Da, radi procjene. | Neovisno ispitao Odjel za poslovanje, industriju i regionalni razvoj. |
| Država Viktorija | B/c 1984. Politika Kabineta Zakon iz 1994. | Pravila niže razine "uz osjetne troškove". | Zakonodavno tijelo | Propisi ne mogu ići u daljnju proceduru ako b/e test ne zadovoljava | Da, radi procjene. | Nadzorno tijelo je obvezno tražiti "neovisan savjet" od stručnjaka i Parlamentarnog odбора. |
| AUSTRIJA | Preporučuje se fiskalna analiza, 1992. Smjernice Saveznog ureda premijera. | Nacrte zakona. | Zakonodavno tijelo | Priopćavanje odluka, podržavanje proračunskog sustava troškovnog računovodstva i kao potpora smanjenju troškova | Ne | Upute izdane. Odgovornost nadzornih tijela. Upute izdane. |
| FINSKA | Analiza sveukupnog učinka, proračunska analiza, bavi se i utjecajima na općine sredinom 70-ih; proširena 90-ih. | Nacrte zakona, pravila niže razine, odluke opće prirode (prijedloge). | Zakonodavno tijelo ili radne skupine koje izrađuju nacrt zakona. | Donošenje bolje informiranih odluka | Samo kad se prijedlozi zakona podnose Parlamentu | Odgovornost zakonodavnog tijela. Upute nedostaju. |
| ISLAND | Financijska analiza, 1995. Analiza sveukupnog učinka traži se prema zakonu u pripremi, 1995. | Nacrte zakona, pravila niže razine, odluke opće prirode (prijedloge). | Zakonodavno tijelo | (prema prijedlogu zakona) pripočav- anje odluka Kabinetu i Parlamentu kako bi se povećala odgovornost | (u prijedlogu zakona) samo ako se prijedlozi zakona podnose Parlamentu | (u prijedlogu zakona) odgovornost zakonodavnog tijela. Određbe o ex post pritužbama javnosti. Upute nedostaju. |

| | vrsta analize i datum početka | Analizu zahtijeva | Analizu obuhvaća | Analizu je provelo | Svrha i kriteriji odlučivanja | Iznošenje u javnost | Kontrola kakvoće |
|-------------------|--|---|--|--------------------|--|--|--|
| JAPAN | Provjera koristi za dozvole, 1967; opća analiza učinka kada zakonodavno tijelo smatra da je potrebno, 1988. Opća analiza učinka, 1985. | Odluke Kabineta | Sve propise o dozvolama i ovlastima; "socijalne propise" (za opću analizu učinka). | Zakonodavno tijelo | Razjašnjenje potrebe donošenja propisa | Ne | Odgovornost zakonodavnog tijela. Upute nedostaju. |
| KANADA | "Analiza socijalno-ekonomskih učinaka" (SEIA) 1977; opća analiza učinka, 1986; b/c i c/e, 1992. | Odluka Trezorskog odbora pod nadležnošću Zakona o financijskoj upravi | Sva savezna pravila niže razine za koja je potrebno odobrenje ministarstva. Za propise s "niskim troškovima" "brzi test", potpuna bje analiza za propise čiji trošak prelazi 50 milijuna C\$ | Zakonodavno tijelo | Priobavljanje "točnih procjena učinaka" kako bi ministri pri donošenju odluka znali da određeni propis dovodi do najveće neto koristi. | Da, sve RIA analize objavljuju se u obliku nacrta u Službenom glasilu. | Savjetodavno tijelo, tajništvo Ministarstva financija. Upute izdane. |
| NIZOZEMSKA | Opća analiza učinka, 1985. | Smjernice Premijera | Nacrte zakona i pravila niže razine | Zakonodavno tijelo | Donošenje bolje informiranih odluka u Parlamentu. | Da, nakon objavljivanja ili podnošenja Parlamentu. | Savjeti drugih ministarstava, osobito Ministarstva pravosuđa i gospodarstva. Ispituje neovisno Državno vijeće. |
| NJEMAČKA | Nije obvezatna, B/c i analiza proračunskih troškova preračunane u službenom dokumentu (Blue Checklist) 1984; zahtjevi za analizom učinkovitosti i praktičnosti prošireni 1989. | Vladine rezolucije | Nacrte zakona, pravila niže razine, te od 1989. interna pravila državne uprave | Zakonodavno tijelo | Pomoć pri ocjeni je li propis "potreban" i hoće li biti "učinkovit", te pri izračunavanju proračunskih troškova na svim razinama vlasti. | Ne | Odgovornost zakonodavnog tijela. Upute nedostaju. |

| vrsta analize i datum početka | Analizu zahtijeva | Analizu obuhvaća | Analizu je provelo | Svrha i kriteriji odlučivanja | Iznošenje u javnost | Kontrola kakvoće |
|---|--|--|--|--|--|---|
| NORVEŠKA "Analiza posljedica", 1985; naglasak na gospodarskim troškovima, 1995. | Upute Kabineta, neki zakoni. | Nacrte zakona, pravila niže razine, preporuke za odluke o politikama. | Zakonodavno tijelo. | Priopćavanje odluka, preporučena b/c analiza, ali ne i b/c test. | Nije obvezno, ali obično se objavljuje tijekom procesa konsultacija. | Odgovornost zakonodavnog tijela, neke upute daju pojedini ministri. |
| NOVI ZELAND Fiskalna analiza, procjena troškova usklađenosti, 1995. (prijedlog) | Službena politika Kabineta. | Nacrte zakona, pravila niže razine i druge odluke sa "znatnim" troškovima usklađivanja (prijedloge). | Zakonodavno tijelo. | Priopćavanje odluka, pomoć pri "eliminaciji" prevelikih troškova usklađivanja. | Nije obvezno. | Odgovornost zakonodavnog tijela, nadzor zamjenika Ministra financija (prijedlog). |
| PORTUGAL Fiskalna analiza. | Smjernica koja određuje politiku. | Nacrte zakona i pravila niže razine. | Zakonodavno tijelo. | Kontrola javnih troškova – obvezno poštivanje proračuna. | Ne | Ministarstvo financija |
| SAD Procjena utjecaja inflacije 1974; proširena 1981. | Naredba predsjednika, neki zakoni. | Sva "važnija" pravila niže razine na saveznoj razini, ukoliko nisu zakonom zabranjena, s troškovima većim od 100 milijuna USD na godinu. | Neovisno tijelo, 1976.-1980. Zakonodavno tijelo od 1981. | Dokazati da propis zadovoljava stroge b/c i c/e testove. | Da. Sve RIA analize objavljuju se u obliku nacрта kao i u konačnom obliku u službenom glasilu. | Neovisna provjera predsjedničkog Ureda za upravljanje i proračun. Upute izdane. |
| ŠVEDSKA "Posljedice", distribucijska i fiskalna analiza, često i b/c i c/e 1987, za nacrt od 1994. | Nalog Kabineta, upute Premijera (za nacrt zakona). | Pravila niže razine, slabije preporuke za nacrt zakona. | Zakonodavno tijelo. | Donošenje bolje informiranih odluka i savjetovanje sa zahvaćenim skupinama. | Da, nacrti kruže među zahvaćenim skupinama. | Neovisno ispitivanje Nacionalnog ureda za reviziju, Upute izdane. |
| UJEDINJENO KRALJEVSTVO Procjena troškova poslovanja, 1985. | Službena podriška Kabineta. | Nacrte zakona, pravila niže razine na nacionalnoj razini koja imaju ekonomski učinak. | Zakonodavno tijelo. | Povećanje transparentnosti donošenja odluka, pojašnjavanje troškova. Poduzetima radi provedbe politike smanjivanja zakonodavnih troškova | Da. Iznose se u javnost u sklopu konačnog ispitivanja Parlamentarnog odbora. Ex post se objavljuju u obliku sažetka. | Nadležna ministarstva, neovisno ispitivanje, Ministarstvo za trgovinu i industriju, Privremena radna grupa za poslovanje. Ex post ispitivanje uzorka. Upute izdane. |

Definicija pojmova uz Tablicu 2.

| | |
|---------------------------|--|
| RIA | · analiza učinka uvođenja propisa |
| nacrt zakona | · prijedlog zakona koji treba prihvatiti · zakonodavno tijelo |
| pravila "niže razine" | · propisi koje donose ministri ili druga tijela na · temelju prenesenih ovlasti |
| analiza sveukupnog učinka | · analiza učinka bez odabira točno određene · metode |
| B/c | · analiza koristi i troškova |
| B/c test | · zahtjev da propis proizvodi neto socijalnu korist · (da su koristi veće od troškova) |
| C/e | · analiza financijske isplativosti |
| C/e test | · zahtjev da propis maksimalno poveća neto koristi · i neto troškove smanji na minimum (u usporedbi · s drugim mogućnostima određeni propis proizvodi · najpovoljniji odnos koristi i troškova) |
| proračunska analiza | · određivanje visine izravnih proračunskih troškova · državne uprave |

ISBN 953-97806-9-1



9 789539 780690