



Vlada Republike Hrvatske
Ured za zakonodavstvo

Izvješće
o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u
postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
u 2019. godini

SADRŽAJ

1. UVOD	3
1.1. Zašto provoditi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću?	4
2. NORMATIVNI OKVIR ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ	5
2.1. Provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u Republici Hrvatskoj	6
2.2. Republika Hrvatska u međunarodnom kontekstu	8
3. JAČANJE KAPACITETA DRŽAVNIH TIJELA ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA	8
4. ANALIZA PROVEDENIH SAVJETOVANJA U 2019.	9
4.1. Ukupan broj provedenih savjetovanja.....	9
4.2. Sastav radnih skupina	12
4.3. Metode savjetovanja	14
4.4. Trajanje savjetovanja	14
4.5. Komparativna praksa trajanja savjetovanja u državama članicama Europske unije	16
4.6. Podnositelji komentara	16
4.7. Broj pristiglih komentara	19
4.8. Izvješće o provedenom savjetovanju.....	20
5. DALJNI RAZVOJ SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U 2019. GODINI	21
6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	21
Prilog 1.: Pregled provedenih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata prema državnim tijelima	23

1. UVOD

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata neizostavni je dio suvremenog, demokratskog procesa upravljanja javnim politikama, ali i jedan od ključnih koraka u jačanju otvorenosti, odgovornosti i djelotvornosti rada tijela javne vlasti. Sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika temelj je dobrog upravljanja, bolje kvalitete propisa, veće transparentnosti i smanjenja prostora za korupciju te put prema boljem okruženju za održivi gospodarski i društveni razvoj¹. Postupno otvaranje prostora za kontinuirani dijalog tijela javne vlasti sa zainteresiranom javnošću u procesima stvaranja, provedbe i vrednovanja javnih politika nosi potencijal za višestruke pozitivne učinke za kvalitetu odlučivanja, kao i za jačanje povjerenja građana u rad tijela javne vlasti.

Uključivanje građana u procese kreiranja i oblikovanja javnih politika relativno je nov koncept koji se počeo razvijati u posljednjih dvadesetak godina.

Javna savjetovanja neizostavan su dio postupka donošenja propisa i kreiranja javnih politika i na razini Europske unije. Europska unija svojim je temeljnim aktima (Ugovor o Europskoj uniji, članak 11.) propisala obvezu uključivanja građana i civilnoga društva u procese kreiranja javnih politika. Ugovorom je definirano da institucije Europske unije trebaju na odgovarajući način omogućiti zainteresiranoj javnosti da objave i javno razmijene svoje stavove o svim područjima djelovanja Unije te potrebu da institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom Unije.

U Hrvatskoj se sustav savjetovanja sa zainteresiranom javnošću razvija od 2009., pri čemu je strateško usmjerenje razvoja sustava savjetovanja definirano Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva za razdoblje 2006. - 2011. i 2012. - 2016. te aktivnostima navedenima u Akcijskim planovima za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj.

Postupak normiranja procesa savjetovanja u Republici Hrvatskoj započeo je 2009., kada je Vlada Republike Hrvatske donijela Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata („Narodne novine“, broj 140/09). Uz donošenje Kodeksa Vlada je istovremeno obvezala Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske da izradi Smjernice za primjenu Kodeksa i program sustavne edukacije koordinatora za savjetovanje, koje je bilo potrebno imenovati u tijelima državne uprave i uredima Vlade.

Naglašena je važnost da koordinatori budu stalno dostupne osobe koje raspolažu ključnim informacijama o postupku/prijedlogu koji je u tijeku i budu spona između zainteresirane javnosti i nadležnog državnog tijela koje izrađuje nacrt zakona, odnosno, nacrt nekog drugog propisa ili akta.

¹ OECD (2001.): Smjernice za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika

Usvajanjem Kodeksa Republika Hrvatska pridružila se skupini razvijenih europskih demokracija koje su uspostavile jasne standarde i mjere savjetovanja državnih tijela sa zainteresiranom javnošću u postupcima kreiranja zakona, drugih propisa i akata.

Koncept boljih propisa (*eng. Better Regulation*), usmjeren je na transparentnu izradu i procjenu politika i propisa, donesenih na temelju dokaza te uzimajući u obzir stavove građana i dionika. Njime su obuhvaćena sva područja politike te se nastoji postići usmjerena regulativa koja ne prelazi ono što je nužno kako bi se ciljevi i koristi politike ostvarivali uz što manji trošak.

U cilju institucionalnog objedinjavanja alata politike boljih propisa čiji su sastavni dijelovi i savjetovanje s javnošću i procjena učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo je u lipnju 2019. godine od Ureda za udruge preuzeo poslove koordinacije, kontrole i nadzora rada tijela državne uprave u području savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Sagledavajući djelokrug Ureda za zakonodavstvo te postojeće nadležnosti Ureda u području procjene učinaka propisa ali i objave propisa u Narodnim novinama, te uočenu potrebu za jačanjem kohezije stavova i što kvalitetniju pripremu dokumenata prije postupka savjetovanja s javnošću, preuzimanjem nadležnosti u području savjetovanja s javnošću osigurane su pretpostavke za kvalitetniju komunikaciju i koordinaciju između stručnih nositelja izrade prijedloga zakona i drugih propisa, stručnih službi Vlade i Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske.

1.1. Zašto provoditi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću?

Glavna svrha savjetovanja jest prikupljanje informacija o stavovima, prijedlozima i interesima građana vezanim uz određenu javnu politiku kako bi se podigla razina razumijevanja i prihvaćanja ciljeva politike, ali i radi uočavanja slabosti i negativnih učinaka javne politike koje treba na vrijeme otkloniti.

Uz zadovoljenje zakonskih i drugih propisanih obveza, savjetovanja omogućuju prikupljanje relevantnih podataka, ideja i mišljenja te promicanje, osiguravanje i jačanje transparentnosti, odgovornosti, prilagodljivosti, angažiranosti, uključenosti, dostupnosti, sudjelovanja, supsidijarnosti i socijalne povezanosti svih dionika u donošenju odluka

Provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću povećava efikasnost usvajanja politike, te daje legitimnost određenoj politici, ali i prevenira kritike javnosti o zatvorenosti i isključivanju iz procesa donošenja odluka.

Pri prednostima savjetovanja svakako se izdvaja i borba protiv korupcije i njena prevencija.

2. NORMATIVNI OKVIR ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ

Iako se normativni okvir za razvoj sustava savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u Republici Hrvatskoj intenzivno razvija u posljednjih deset godina, bitno je naglasiti da je još 1993. godine Zakonom o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 75/93) člankom 79., stavkom 2. bila propisana fakultativna mogućnost za čelnike tijela državne uprave da objave nacrt propisa za koje je javnost osobito zainteresirana odnosno pozovu javnost na davanje primjedbi. Također, članak 63. Zakona o ustanovama („Narodne novine“, broj 76/93) iz 1993. godine propisuje da je javna ustanova, kad održava stručna i druga savjetovanja i skupove o pitanjima za koja je javnost posebno zainteresirana, dužna putem sredstava javnog priopćavanja o tome obavijestiti javnost.

Važan korak u unaprjeđenju normativnog okvira za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ostvaren je donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13) u veljači 2013., čime su ispunjene mjere iz Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012. – 2016. kao i mjere iz Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj.

Zakonom je, između ostalog, bilo predviđeno da su sva tijela javne vlasti nadležna za izradu nacrt zakona i podzakonskih akata dužna objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje, i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem.

Također, nakon provedenog savjetovanja, tijela javne vlasti bila su dužna o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima obavijestiti zainteresiranu javnost putem svoje internetske stranice na kojoj trebaju objaviti izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću koje dostavljaju Vladi Republike Hrvatske.

Nakon uspostavljanja pravne osnove uvidjela se potreba i za stvaranjem elektroničkih alata koji će cjelokupnoj javnosti omogućiti pravovremenu obaviještenost, lak pristup te sudjelovanje u savjetovanjima, a državnoj upravi lakši i brži rad koji će rasteretiti ljudske resurse i smanjiti troškove provedbe savjetovanja. Sve navedeno ostvareno je 2015. godine uspostavljanjem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja sa javnošću - e-Savjetovanja (u daljnjem tekstu: portal e-Savjetovanja).

Poticaj za uspostavu portala e-Savjetovanja dale su i brojne organizacije civilnog društva, poslovni sektor, ali i građani, u svrhu poboljšanja razine dostupnosti informacija o svim trenutno otvorenim savjetovanjima. Portal e-Savjetovanja predstavlja kvalitativni iskorak tijela državne uprave u pogledu transparentnosti i dostupnosti zainteresiranoj javnosti da aktivno sudjeluje u stvaranju nacrt zakona, drugih propisa i akata odnosno dostupnosti informacija o otvorenim i provedenim savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću.

Također, portal e-Savjetovanja donosi i viši stupanj transparentnosti i otvorenosti u odnosu na komentare predstavnike zainteresirane javnosti koji se mogu vidjeti tijekom čitavog postupka savjetovanja.

Zakon o pravu na pristup informacijama, odnosno njegove izmjene i dopune iz kolovoza 2015. („Narodne novine, broj 85/15), obvezuju tijela državne uprave na provođenje savjetovanja putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću prilikom donošenja zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

Uz Zakon o pravu na pristup informacijama postupak savjetovanja s javnošću definiran je i posebnim zakonima (npr. Zakonom o zaštiti okoliša ili Zakonom o prostornom uređenju), te posebnim propisima u pogledu postupka procjene učinaka propisa.

Zakon o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 44/17) uređuje postupak procjene učinaka propisa, način planiranja zakonodavnih aktivnosti, tijela nadležna za postupak procjene učinaka propisa, način savjetovanja s javnošću u tom postupku te druga pitanja vezana uz postupak procjene učinaka propisa. Postupak procjene učinaka propisa je postupak pripreme i izrade nacрта prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.

Uz Zakon o procjeni učinaka propisa, postupak procjene učinaka propisa definiran je i Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa („Narodne novine“, broj 52/17).

2.1. Provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u Republici Hrvatskoj

Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama definira obveze vezane za provedbu savjetovanja s javnošću.

Obveznici provedbe savjetovanja s javnošću definirani su kao sljedeće skupine tijela javne vlasti – tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima. Tijela javne vlasti su u obvezi provoditi savjetovanja s javnošću u postupku pripreme i donošenja svih zakonskih i podzakonskih akata, kao i prilikom donošenja općih akata i strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

U pogledu načina provedbe savjetovanja Zakon definira da tijela državne uprave savjetovanja s javnošću provode putem portala e-Savjetovanja, a ostali obveznici provedbe savjetovanja u pravilu to čine putem svojih internetskih stranica. Na državnoj razini, neka državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima (agencije, zavodi, centri, komore itd.) također provode savjetovanja putem portala e-Savjetovanja.

Uz provedbu internetskog savjetovanja koje je obvezno, tijelo javne vlasti može provoditi savjetovanja s javnošću koristeći i druge metode, kako je to opisano u Smjernicama za primjenu Kodeksa savjetovanja odnosno određeno u članku 11., stavak 6., Zakona o pravu

na pristup informacijama, poput javnih rasprava, javnih predstavljanja, anketa, fokus skupina i sl.

Internetsko savjetovanje s javnošću započinje internetskom objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, uz popratni dokument ili tekst u kojem se navode razlozi donošenja kao i ciljevi koji se žele postići donošenjem te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja u određenom roku, s jasno naznačenim rokom trajanja savjetovanja – danom otvaranja i danom završetka savjetovanja. Navedeni nacrt i popratni dokument ili tekst potrebno je objaviti, odnosno istaknuti poveznicu, na jasno vidljivom mjestu. Preporuka je poveznicu objaviti na naslovnici internetske stranice putem koje se savjetovanje provodi, odnosno u posebnoj, lako dostupnoj i vidljivoj kategoriji unutar koje se objavljuju informacije u vezi savjetovanja s javnošću. Ako se savjetovanje provodi putem portala e-Savjetovanja, informaciju o savjetovanju s poveznicom treba objaviti na internetskoj stranici tijela javne vlasti, kako bi zainteresirana javnost imala priliku saznati da se savjetovanje provodi.

Savjetovanje s javnošću, onako kako je to propisano Zakonom o pravu na pristup informacijama, traje u pravilu 30 dana. Savjetovanje može trajati kraće samo onda kad su nastupili izvanredni uvjeti radi kojih nije moguće provesti savjetovanje u zakonskom roku i u tom slučaju je razloge za skraćeno trajanje savjetovanja nužno pojasniti u obrazloženju uz dokument koji se stavlja na savjetovanje.

Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga, tijelo javne vlasti je dužno izraditi i objaviti izvješće o savjetovanju s javnošću na portalu e-Savjetovanja, odnosno internetskoj stranici. Izvješće treba sadržavati zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi.

Zakonska je obveza tijela javne vlasti da predmetno izvješće o provedenom savjetovanju dostave tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument, kao sastavni dio dokumentacije. Na državnoj razini, ta je obveza propisana člankom 174., stavkom 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine, broj 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20) i člankom 30., stavkom 4. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19 i 88/2020) kojima je obveza dostave izvješća o provedenom savjetovanju izrijekom navedena. Isto se preporuča uvrstiti u poslovničke predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Na kraju je potrebno istaknuti da su tijela javne vlasti dužna donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja, tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

Plan savjetovanja s javnošću sadrži naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti

savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacrti propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, organiziranje radnih skupina i drugo.

2.2. Republika Hrvatska u međunarodnom kontekstu

Normiranjem postupaka za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću Republika Hrvatska svrstala se uz zemlje razvijene demokracije s praksom uključivanja javnosti u procese kreiranja javnih politika.

Uspostavom portala e-Savjetovanja, Hrvatska je napravila daljnji iskorak u jačanju okvira regulatornih politika, a posebice u razvoju sustava savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji je prepoznat i na međunarodnoj razini.

Prema aktualnim rezultatima OECD-ovog izvješća „Prakse Boljih propisa diljem Europske unije“, Hrvatska se nalazi na samom vrhu ljestvice, iznad prosjeka država članica EU i OECD-a prema pokazatelju provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Kako se navodi u izvješću, Hrvatska sistematski provodi savjetovanja s predstavnicima civilnog društva, poslovnog sektora i akademske zajednice već u ranoj fazi zakonodavnog procesa. Kao primjer dobre prakse, navodi se portal e-Savjetovanja kao uspješna interaktivna platforma za provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću².

Bitno je naglasiti i da je Republika Hrvatska tijekom proteklih godina dijelila dobru praksu u provedbi savjetovanja s javnošću u zemljama Jugoistočne Europe kroz razne projekte i studijske posjete (Albanija, Crna Gora, Makedonija, Srbija, Turska).

3. JAČANJE KAPACITETA TIJELA DRŽAVNE UPRAVE ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA

U svrhu jačanja kapaciteta tijela državne uprave za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, u protekloj godini održano je više edukativnih radionica namijenjenih službenicima u tijelima državne uprave, ali i službenicima lokalne te regionalne samouprave.

Tijekom 2019. godine održane su tri radionice „*Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata?*“ za 55 polaznika.

U 2019. održano je i 7 radionica o korištenju sustava e-Savjetovanja na kojima je sudjelovalo 78 polaznika.

² <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>

Također, održane su i 4 radionice "Procjena učinaka propisa u zakonodavnom postupku" za 70 polaznika u okviru kojih je obuhvaćena i tema savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kao sastavni dio postupka procjene učinaka propisa.

Ured za zakonodavstvo nastavio je održavati dobru praksu aktivne komunikacije s koordinatorima za savjetovanje u tijelima državne uprave, koju je uspostavio Ured za udruge. U svrhu informiranja o novostima u pogledu provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te u svrhu razmjene svih relevantnih informacija, 18. rujna 2019. godine održan je sastanak koordinatora za savjetovanja na kojem je sudjelovalo 28 koordinatora za savjetovanje i administratora sustava e-Savjetovanja. Uz sastanke, Ured koordinatorima redovito šalje obavijesti o novostima i naputke u pogledu provedbe savjetovanja te po potrebi pruža podršku u objavi dokumenata za savjetovanje.

4. ANALIZA PROVEDENIH SAVJETOVANJA U 2019.

Analiza u nastavku obuhvaća savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koja su u 2019. godini provodila tijela državne uprave te Hrvatska narodna banka i Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: državna tijela) putem portala „e-Savjetovanja“ te izvan aplikacije - objavom nacрта propisa na internetskim stranicama državnih tijela, održavanjem javnih rasprava, okruglih stolova, savjetodavnih sastanaka i slično.

Kao tijelo koje koordinira rad portala e-Savjetovanja, Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske ima pristup statistici svih provedenih savjetovanja u sklopu portala³, a u razdoblju od ožujka do lipnja 2020. prikupio je i obradio izvješća ministarstava, državnih ureda i državnih upravnih organizacija, Vladinih ureda, agencija o savjetovanjima koja su provodili u 2019. godini izvan portala e-Savjetovanja⁴.

Ured za zakonodavstvo uputio je zahtjev za dostavom informacija prema 33 tijela državne uprave te prema Hrvatskoj narodnoj banci i Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga. Ukupno su 34 tijela provodila savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, dok je Hrvatska narodna banka provodila sva savjetovanja izvan portala e-Savjetovanja. Popis državnih tijela od kojih je tražena dostava podataka nalazi se u prilogu ovom Izvješću.

4.1. Ukupan broj provedenih savjetovanja

Prema podacima iz Izvješća o provedbi savjetovanja, u 2019. provedena su ukupno 1.031 savjetovanja državnih tijela, što je gotovo isti broj savjetovanja kao i 2018. godine, kada je provedeno 1.033 savjetovanja. U 2018. godini zabilježeno je povećanje od čak 46% u odnosu

³ Podaci iz sustava e-Savjetovanja preuzeti su na dan 31.1.2020.

⁴ Iako je sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama propisano da su tijela državne uprave dužna provoditi savjetovanja putem središnjeg portala za savjetovanja, to ne isključuje i dodatne metode savjetovanja poput, javnih rasprava, savjetodavnih skupova i slično, kada je to potrebno radi uključivanja što većeg broja pravnih i fizičkih osoba u postupak savjetovanja.

na 2017., kad je provedeno 706 savjetovanja. To je 60% savjetovanja više u odnosu na 2016. godinu kada je provedeno 642 savjetovanja te 69% više u odnosu na 2015. kad je provedeno 608 savjetovanja. U odnosu na 2014. godinu, kada su provedena 544 javna savjetovanja, riječ je o porastu od 90%, a u usporedbi s 2013. godinom kada su državna tijela provela 374 javna savjetovanja, bilježi se porast od 276%. U odnosu na 2012. godinu kada je provedeno 144 savjetovanja, 2018. godina donosi porast od čak 617%.

Grafički prikaz 1.: Porast broja provedenih savjetovanja sa zainteresiranim javnošću od 2012. do 2019. godine



Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2019., provelo je Ministarstvo poljoprivrede (168), kao i ranijih godina, a također u skladu s rezultatima ranijih godina najveći broj savjetovanja s javnošću organizirali su resori u čijem se djelokrugu na godišnjoj razini priprema veliki broj akata - Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (79), Ministarstvo financija (74), Ministarstvo pravosuđa (71) i Ministarstvo znanosti i obrazovanja (61). Izuzetno velik broj savjetovanja godišnje pripremi Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, koja je provela ukupno čak 95 savjetovanja, gotovo dvostruko više nego prethodne godine.

Tablica 1.: Tijela koja su provodila savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u 2019. godini

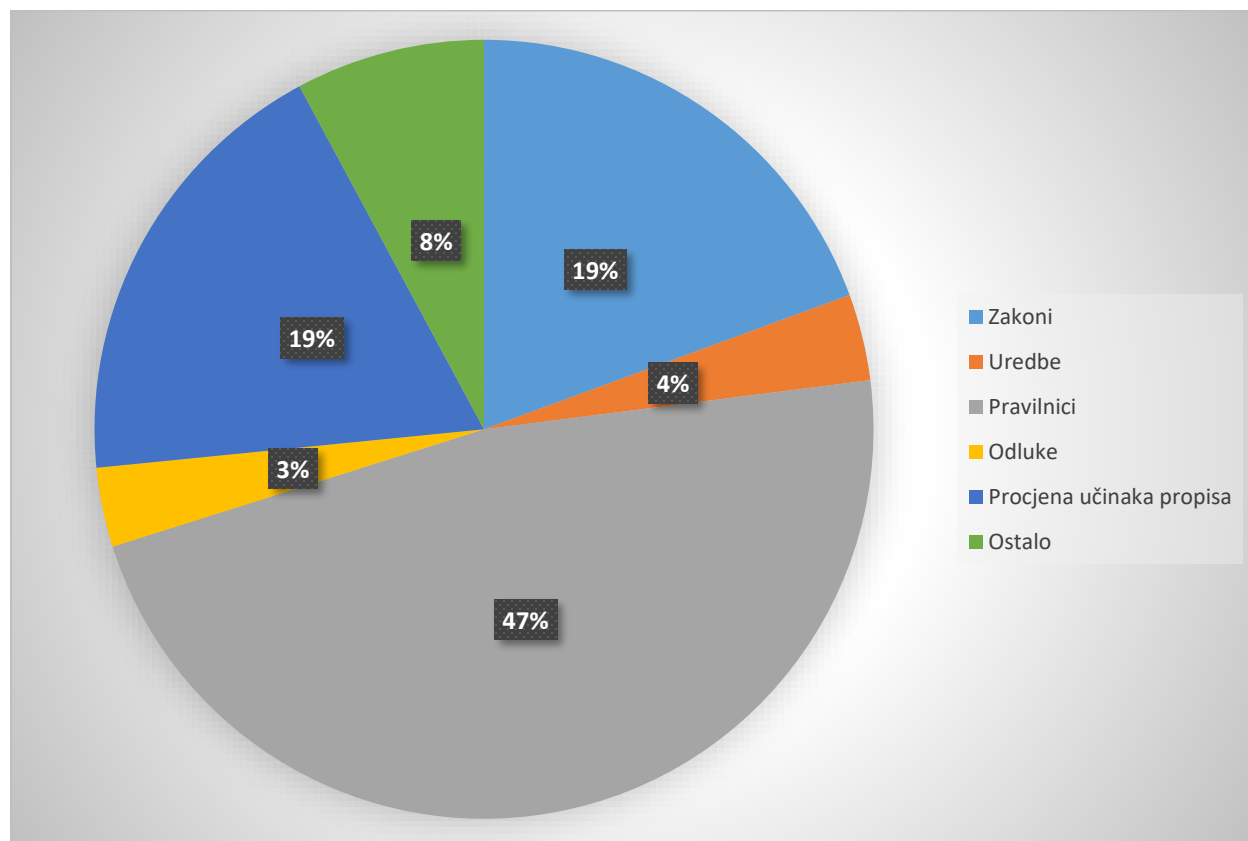
R.B.	Naziv državnog tijela	Broj provedenih savjetovanja ⁵
1.	Ministarstvo poljoprivrede	168
2.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	95
3.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	79
4.	Ministarstvo financija	74
5.	Ministarstvo pravosuđa	71
6.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	61
7.	Ministarstvo zdravstva	54
8.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	52
9.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	44
10.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	40
11.	Ministarstvo uprave	39
12.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	33
13.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	29
14.	Ministarstvo unutarnjih poslova	26
15.	Ministarstvo kulture	26
16.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	23
17.	Hrvatska narodna banka	23
18.	Ministarstvo turizma	21
19.	Državna geodetska uprava	17
20.	Ministarstvo hrvatskih branitelja	15
21.	Ministarstvo obrane	10
22.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	10
23.	Središnji državni ured za šport	8
24.	Ministarstvo državne imovine	6
25.	Državni zavod za mjeriteljstvo	5
26.	Državni inspektorat	5
27.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	4
28.	Državni zavod za statistiku	4
29.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	3
30.	Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	3
31.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	2
32.	Državni hidrometeorološki zavod	1
33.	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske	1

⁵ Putem portala E-savjetovanja ukupno je provedeno 1031 savjetovanje. Hrvatska narodna banka ukupno je provela 23 savjetovanja putem svoje internetske stranice.

34.	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske	1
35.	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost	1
UKUPNO:		1054

U 2019. godini tijela su imala prosječno 30 savjetovanja.

Grafički prikaz 2.: Vrste propisa



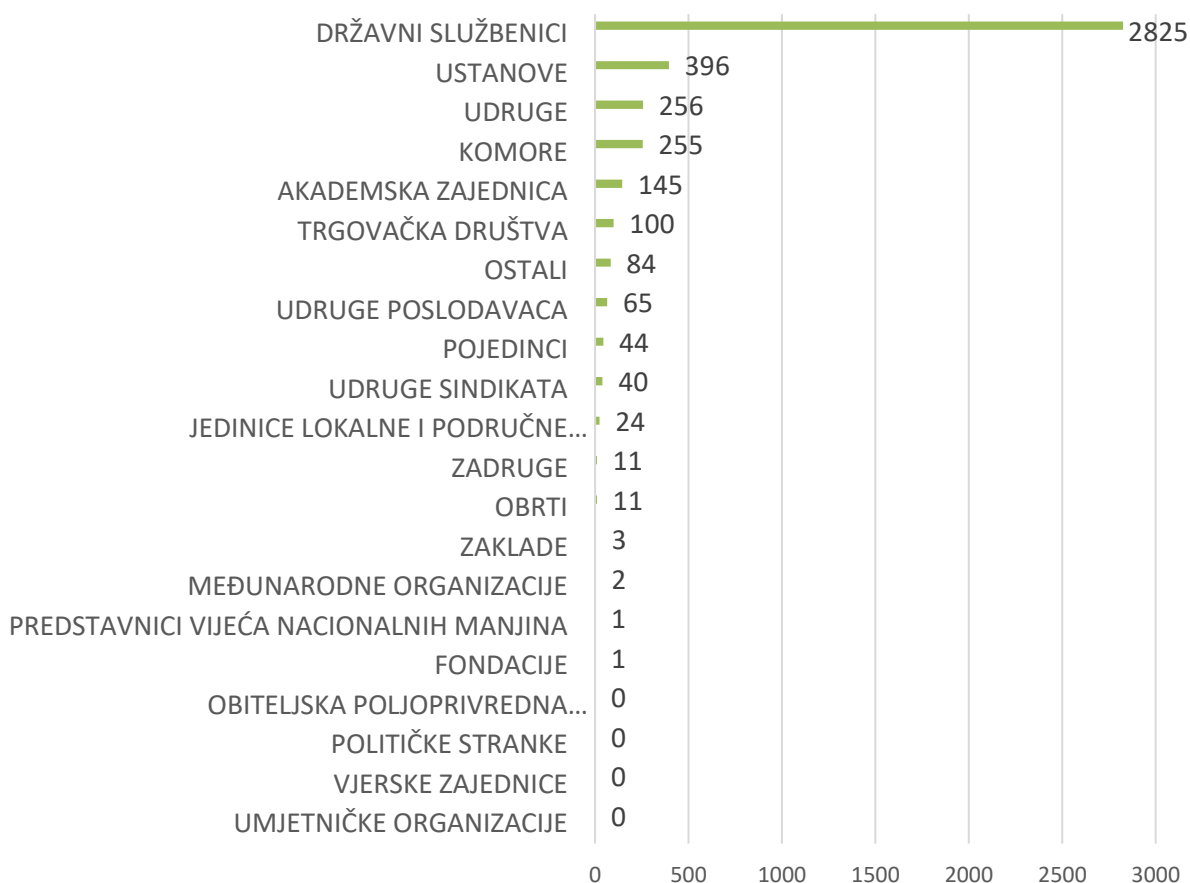
U 2019. od ukupnog broja provedenih savjetovanja njih 486 se odnosilo na pravilnike, 200 na zakonske akte, 193 na akte u vezi s procjenom učinaka propisa (prethodne procjene, iskazi, planovi zakonodavnih aktivnosti te naknadne procjene učinaka propisa), te 34 savjetovanja na odluke. Provedena su i savjetovanja za 37 uredbi i 81 strateški dokument. U odnosu na 2018. godinu, primjetan je porast savjetovanja na Pravilnike te je tako zabilježen porast od 26% u 2019. godini.

4.2. Sastav radnih skupina

U svrhu što veće transparentnosti postupka donošenja odluka te jačanja povjerenja građana, važno je objavljivati sastave radnih skupina i povjerenstava za izradu zakona, drugih propisa i akata, kako bi javnost imala sve relevantne informacije u vezi s izradom određenog akta.

Akcijskim planom za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014. – 2016., u sklopu aktivnosti 11.4., predviđeno je objavljivanje sastava radnih skupina i povjerenstava za izradu zakona, drugih propisa i akata na portalu e-Savjetovanja. Sukladno navedenoj aktivnosti, u sklopu portala e-Savjetovanja, nalazi se podstranica „Baza savjetodavnih tijela“ putem koje je moguće pretraživati stalna i povremena (*ad hoc*) radna i savjetodavna tijela državnih tijela. Podatke je moguće pretraživati prema državnom tijelu, vrsti savjetodavnog tijela, imenu i prezimenu člana te prema instituciji/organizaciji iz koje dolazi. Akcijskim planom za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 2020. godine, također je definirana obveza objave podataka o sastavima radnih skupina (*aktivnost 12.4. Ažuriranje baze podataka o sastavima radnih skupina za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata te drugih povjerenstava i radnih tijela (uključujući ona u kojima sudjeluju organizacije civilnog društva i ostali predstavnici zainteresirane javnosti) u sklopu savjetovanja.gov.hr*).

Grafički prikaz 3.: Sastav radnih skupina



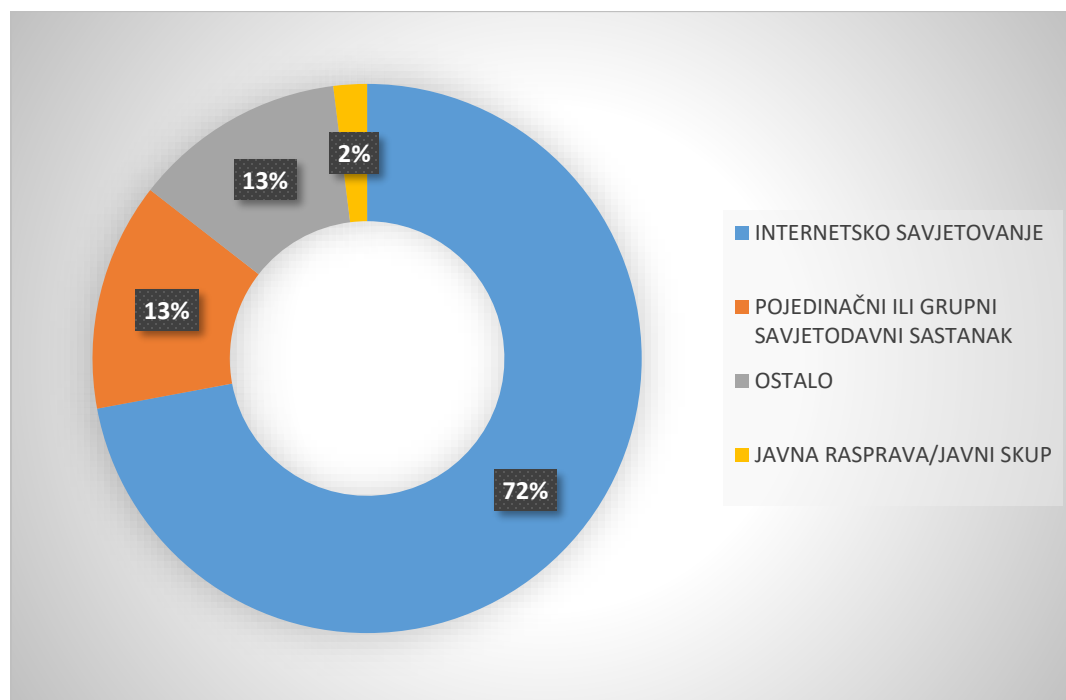
Prema podacima koje je prikupio Ured za zakonodavstvo, radne skupine za izradu propisa u 2019. godini sastojale su se većim dijelom od državnih službenika (2.825). Pored toga, u

radnim skupinama je sudjelovalo 1.438 predstavnika zainteresirane javnosti, od čega najviše ustanova (396), udruga, (256), komora (255) te predstavnika akademske zajednice (145).

4.3. Metode savjetovanja

U 2019. primarna metoda savjetovanja bila je internetsko savjetovanje, što je i očekivano imajući u vidu obvezu korištenja središnjeg portala za savjetovanja za državna tijela. Prema prikupljenim očitovanjima tijela državne uprave, uz internetsko savjetovanje koje je provedeno za 626 akata, održano je 117 savjetodavnih sastanaka i 17 javnih rasprava/javnih skupova. U 2019. povećan je broj drugih metoda informiranja javnosti (109), poput televizijskih i radijskih predstavljanja, javnih uvida i anketa. Ovdje treba napomenuti da obveza provedbe savjetovanja putem portala e-Savjetovanja ne isključuje korištenje i drugih metoda savjetovanja u svrhu uključivanja što šireg kruga zainteresirane javnosti. Također i sukladno postupku procjene učinka propisa, državna tijela su pri donošenju zakona, odnosno izmjena i dopuna zakona dužna održati javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja.

Grafički prikaz 4.: Metode savjetovanja



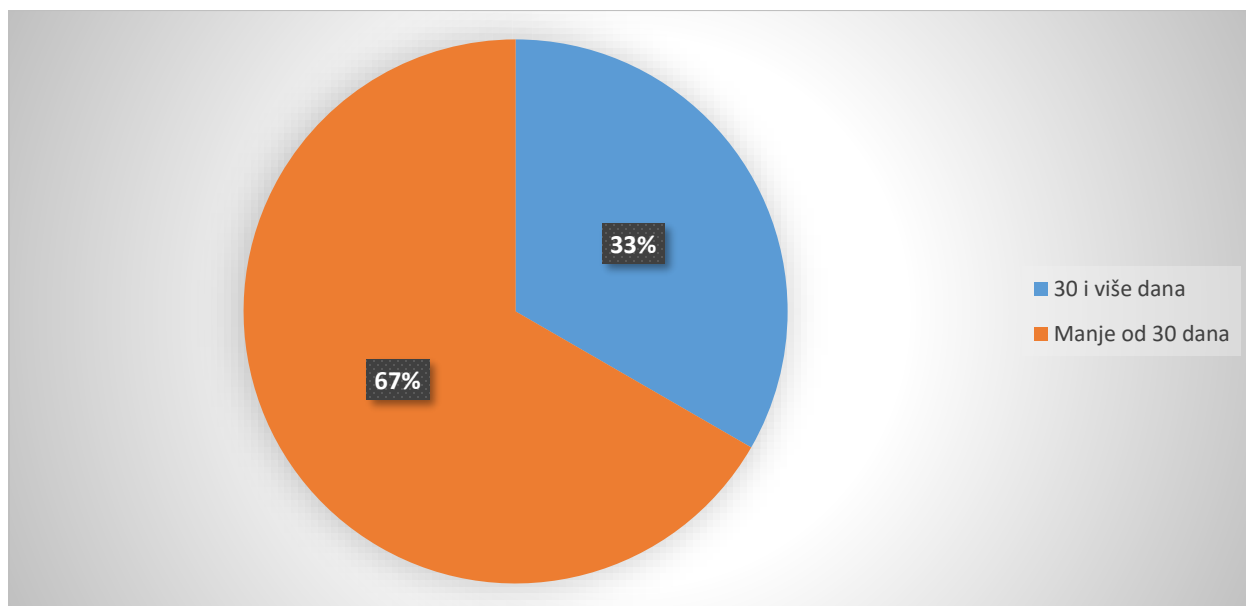
4.4. Trajanje savjetovanja

Od 1.031 provedena savjetovanja u 2019., njih 944 ili 91,56% trajalo je kraće od 30 dana, u odnosu na 88% savjetovanja koja su trajala kraće od propisanog roka u 2018. godini dok je samo 87 savjetovanja odnosno 8,44% trajalo 30 dana ili duže (u odnosu na 11,8% u 2018.) Sustav također bilježi kako je prosječan broj dana savjetovanja za sve akte bio još niži i iznosio samo 18 dana.

Unatoč odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama koja predviđa rok za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u pravilu od 30 dana te obvezi objavljivanja planova savjetovanja koji bi trebali omogućiti poštivanje navedenog roka, niz državnih tijela i dalje provode savjetovanja u mnogo kraćem roku pozivajući se na žurnost rješavanja problema/donošenja akta.

Treba napomenuti kako je u 2019. godini provedeno i 11 savjetovanja za Iskaze o procjeni učinaka propisa (uključujući i jedan Obrazac naknadne procjene učinaka propisa), sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa ("Narodne novine" broj 44/17), u trajanju od 30 dana. Zakon o procjeni učinaka propisa propisuje obvezu savjetovanja za Iskaze i nacрте prijedloga zakona u trajanju **od najmanje 30 dana**, uz javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja putem okruglog stola, konferencija i sl.

Grafički prikaz 5.: Trajanje savjetovanja



Ovdje je važno i istaknuti ulogu Povjerenika za informiranje, kao neovisnog tijela koje prati provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama pa tako i odredbi vezanih za provedbu savjetovanja s javnošću. Povjerenik za informiranje provodi inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti, te postupa po predstavkama građana utvrđujući moguće povrede Zakona, te nalažući tijelima da usklade svoje postupanje sa Zakonom. Povjerenik ima mogućnost izricanja novčanih kazni za neprovođenje Zakona te pokretanje postupka protiv tijela pred općinskim sudom.

Analiza predstavki građana i udruga zaprimljenih u 2019. godini⁶ pokazuje da je povećan udio predstavki vezanih uz provedbu savjetovanja s javnošću u odnosu na prethodne godine (25 ili oko 10% u 2019. godinu, u odnosu na prosječno 15 ili oko 5% ukupno zaprimljenih predstavki u 2018. godini), a razlozi pritužbi bili su kao i prethodnih godina trajanje savjetovanja kraće od 30 dana ili izostanak provedbe savjetovanja s javnošću, ali i neobjavlivanje izvješća o provedenom savjetovanju i izostanak donošenja ili objavljivanja planova savjetovanja. U dijelu predstavki problematizirana je i kvaliteta izrade izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno nedokumentiranje svih pristiglih prijedloga i mišljenja.

4.5. Komparativna praksa trajanja savjetovanja u državama članicama Europske unije

Sagledavajući praksu obveznog trajanja savjetovanja na razini Europske unije, većina država članica ima odredbe vezane za minimalan period trajanja savjetovanja s javnošću. Ipak, neke države članice postavile su fleksibilne rokove imajući u vidu fazu zakonodavnog procesa, tip propisa, odnosno tip dionika na koje se akt odnosi. U Litvi se minimalan rok za provedbu savjetovanja može produžiti do 12 dana za kompleksnije akte koji se sastoje od više od 10 stranica. Poljska u procesu savjetovanja razlikuje primarne i sekundarne pravne akte; za primarne akte minimalan je rok od 21 dana savjetovanja dok je za sekundarne rok od 10 dana. Također, minimalan rok od 21 dana za zakonske akte može se produžiti do 30 dana ukoliko postoji obveza savjetovanja sa socijalnim partnerima. U Slovačkoj, minimalan period trajanja savjetovanja od 4 tjedna odnosi se na početnu fazu izrade akta i postupak savjetovanja s poslovnim sektorom, a može biti skraćen u slučaju dogovora između zakonodavca i konzultiranih strana. S druge strane u Švedskoj, minimalan obvezni period trajanja savjetovanja je 12 tjedana.

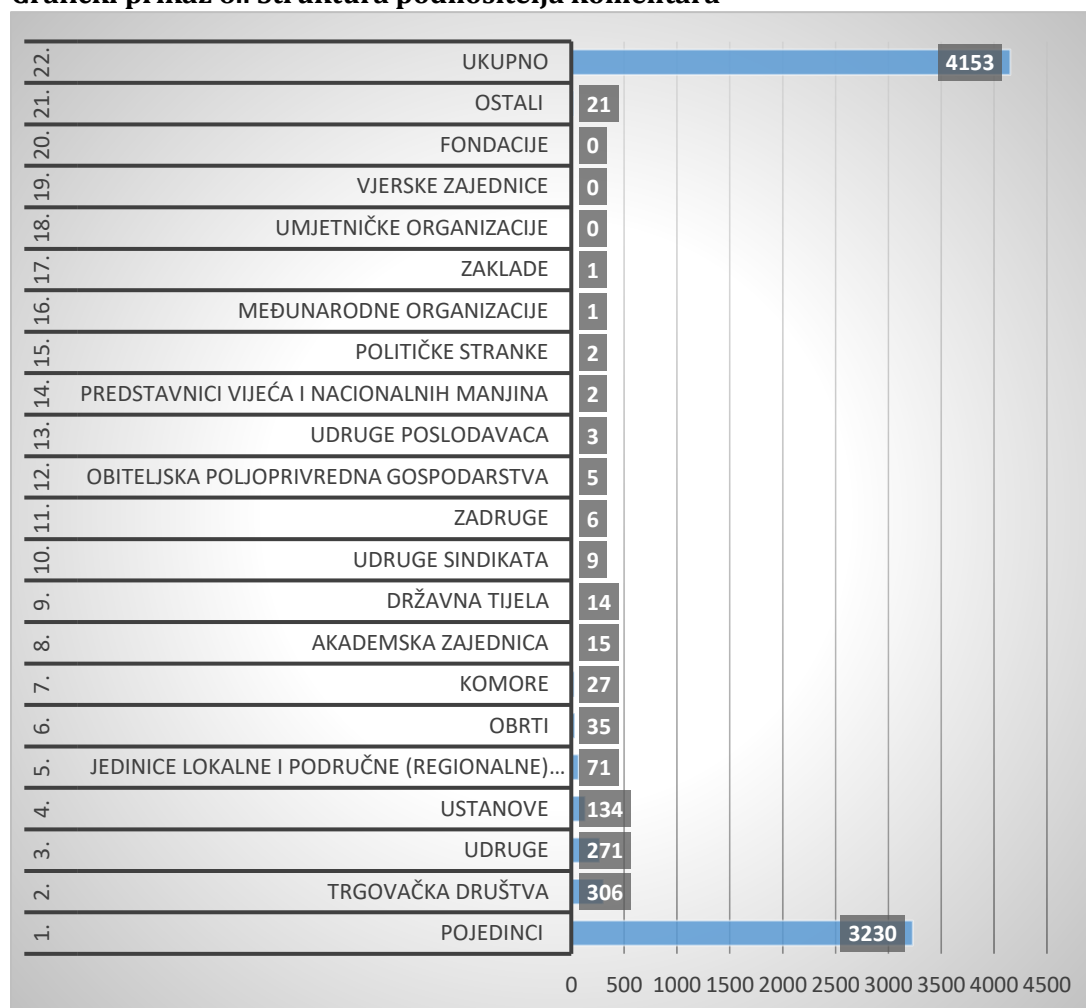
4.6. Podnositelji komentara

Tijekom 2019. godine, u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sudjelovalo je ukupno 4.153 pravnih i fizičkih osoba koje su dostavile komentar/e na nacрте zakona, drugih propisa ili akata nadležnim državnim tijelima.

Najveći broj podnositelja, čak njih 3.230 bili su fizičke osobe. Podnositelji komentara bile su i udruge (271), trgovačka društva (306), ustanove (134), jedinice lokalne i područne samouprave (71), obrti (35), komore (27), akademska zajednica (15) te brojne druge pravne osobe.

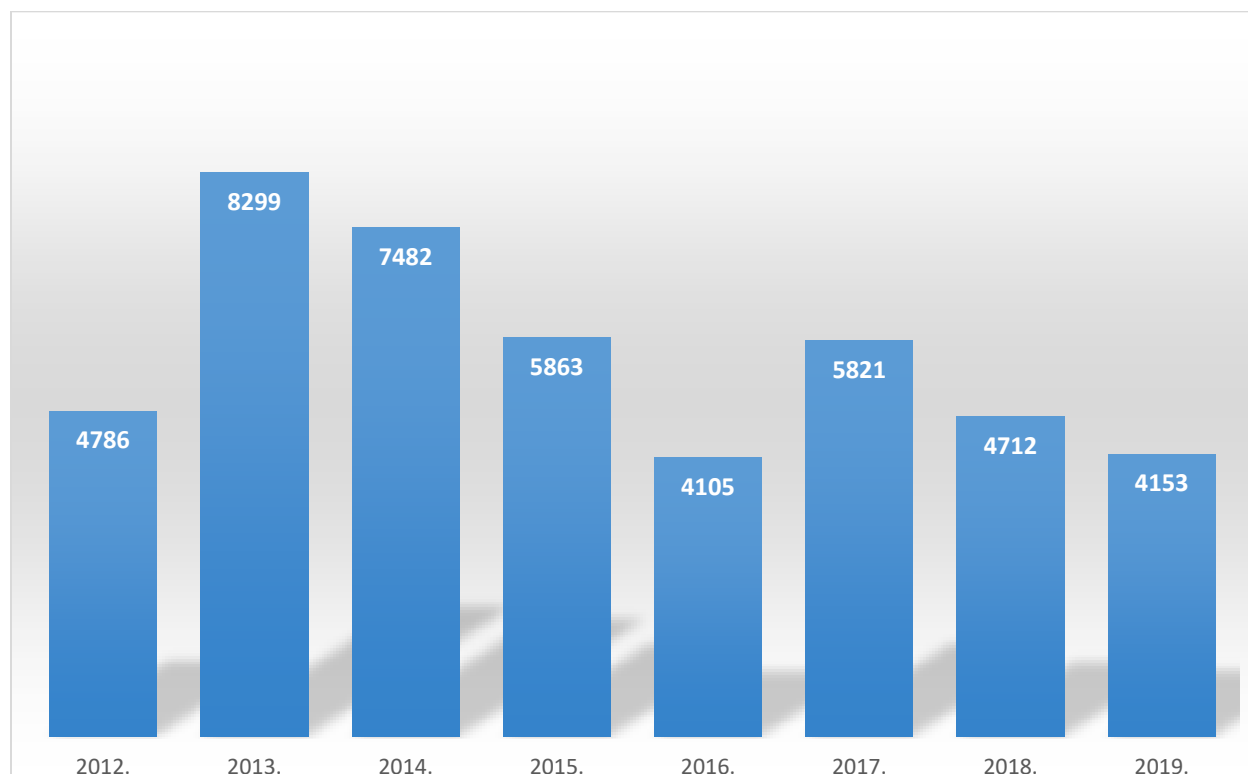
⁶Povjerenik za informiranje (2020.) Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu

Grafički prikaz 6.: Struktura podnositelja komentara



Iz dostupnih podataka vidljivo je neznatno smanjenje broja komentatora u odnosu na 2018. godinu (4364 komentatora), no broj pravnih i fizičkih osoba koje su sudjelovale u savjetovanjima na sličnoj je razini u posljednje četiri godine, pri čemu raspon varira između 4.000 i gotovo 6.000 komentatora.

Grafički prikaz 7.: Broj podnositelja komentara od 2012. do 2019. godine



Konstantan je rast broja registriranih korisnika e-Savjetovanja kojih je na dan 7. svibnja 2020. godine bilo **30000**, što upućuje na kontinuirani interes javnosti za uključivanje u savjetovanja.

Distribucija broja komentara po županijama uglavnom odgovara broju registriranih podnositelja komentara u županijama.

Tablica 2.: Broj podnositelja komentara po županijama⁷

R.B.	Županija	Broj podnositelja komentara	Broj komentara
1.	Grad Zagreb	1285	8219
2.	Primorsko-goranska županija	341	1580
3.	Splitsko-dalmatinska županija	400	1445
4.	Osječko-baranjska županija	323	1212
5.	Zagrebačka županija	254	930

⁷ Podaci se odnose samo na savjetovanja provedena u sustavu e-Savjetovanja.

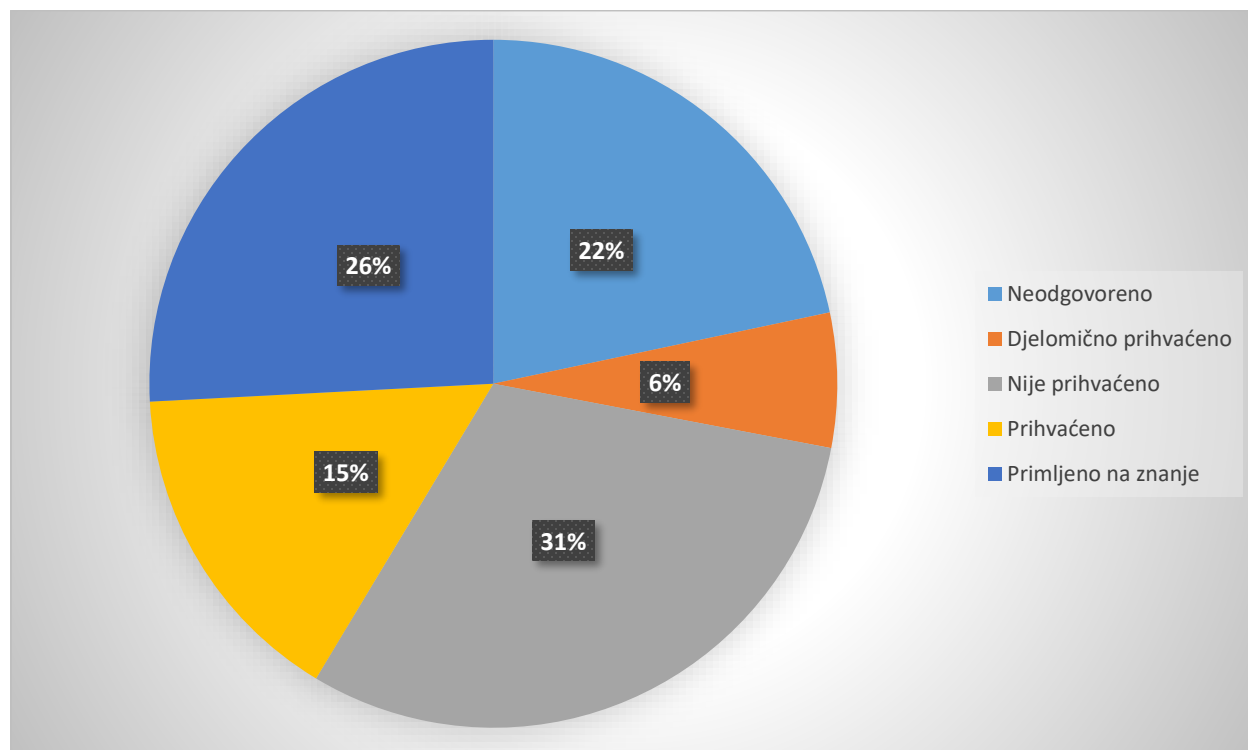
6.	Istarska županija	211	801
7.	Varaždinska županija	157	532
8.	Vukovarsko-srijemska županija	110	452
9.	Dubrovačko-neretvanska županija	125	425
10.	Zadarska županija	126	381
11.	Karlovačka županija	91	360
12.	Međimurska županija	97	344
13.	Požeško-slavonska županija	59	324
14.	Koprivničko-križevačka županija	66	323
15.	Krapinsko-zagorska županija	86	317
16.	Brodsko-posavska županija	77	297
17.	Šibensko-kninska županija	72	279
18.	Bjelovarsko-bilogorska županija	67	272
19.	Sisačko-moslavačka županija	77	258
20.	Virovitičko-podravska županija	45	160
21.	Ličko-senjska županija	36	126
	UKUPNO	4105	19037

4.7. Broj pristiglih komentara

U 2019. godini ukupno je na nacрте zakona, drugih propisa i akata pristiglo 19.543 komentara, od čega je prihvaćeno njih 3.039, nije prihvaćeno 5.983 komentara, dok je njih 1.236 djelomično prihvaćeno. 5.047 komentara je primljeno na znanje, a na 4.238 komentara nije odgovoreno⁸, to jest izvješća o provedbi savjetovanja nisu bila objavljena u trenutku izrade ovog Izvješća.

⁸ Podaci o broju komentara preuzeti su iz sustava e-Savjetovanja na dan 29.1.2020.

Grafički prikaz 8: Struktura pristiglih komentara



4.8. Izvješće o provedenom savjetovanju

Državno tijelo koje je provelo savjetovanje s javnošću dužno je, po proteku razumnog roka od zaključenja savjetovanja, na istome mjestu na kojem je savjetovanje bilo objavljeno objaviti i izvješće o provedenom savjetovanju. Izvješće treba sadržavati očitovanje o tome zašto neki prijedlog ili primjedbu nije moguće prihvatiti u cijelosti ili djelomično. Ponekad je pristigle prijedloge moguće samo primiti na znanje, budući se po svojoj naravi ne odnose izravno na prijedlog propisa. Samo popisivanje pristiglih prijedloga i primjedbi, bez očitovanja tijela javne vlasti na iste, ne predstavlja primjereno ispunjavanje zakonske obveze. Najava objavljivanja izvješća i njegova objava nužna je radi dvosmjerne komunikacije s javnošću i pružanja povratne informacije, te u konačnici izgradnje kulture povjerenja.

Uspostavom portala a e-Savjetovanja priprema i objava izvješća o provedenom savjetovanju olakšana je, a sva izvješća se objavljuju u samom sustavu pri čemu korisnici koji su ostavili komentar automatski dobiju obavijest o objavljenom izvješću. Kako Zakonom o pravu na pristup informacijama, nije propisan rok objave izvješća o provedenom savjetovanju, državna tijela navode instruktivne datume kad se može očekivati objava izvješća o provedenom savjetovanju.

Sukladno podacima iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu, koji obuhvaćaju 553 objavljenih propisa, akata i dokumenata (104 zakona, 33 uredbe, 384 pravilnika, 14 standarda i kriterija, 5 odluka, 9 planova i programa, 0 poslovnika

i 2 smjernice) pokazuje da je savjetovanje s javnošću u 2019. godini provedeno za 472 od 553 propisa. Od navedena 472 provedena savjetovanja, izvješće o provedenom savjetovanju s komentarima i odgovorima objavljeno je u 423 ili 89,61%, što je manje od udjela objavljenih izvješća u 2018. kad je iznosio 96,38%.

5. DALJNI RAZVOJ SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U 2020. GODINI

Ured za zakonodavstvo će u okviru svog djelokruga utjecati na dosljedno izvršavanje obveza savjetovanja sa zainteresiranom javnošću putem koordinacije, kontrole i nadzora rada tijela državne uprave u području savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, u suradnji s Uredom predsjednika Vlade Republike Hrvatske i Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva. Također, Ured će isto činiti i kroz primjenu propisa iz područja procjene učinaka propisa, s obzirom da na izvornu nadležnost Ureda za nadzor nad provedbom propisa iz područja procjene učinaka propisa.

Ured za zakonodavstvo svakako će u 2020. godini, u suradnji s Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, raditi i na tehničkom i sadržajnom unaprjeđenju portala e-Savjetovanja. Unaprjeđenja portala će se fokusirati na pojednostavljenje rada u aplikaciji, kako za same korisnike (mogućnost praćenja savjetovanja pojedinih državnih tijela, mogućnost potpunog uklanjanja komentara od strane korisnika...), tako i za nadležne službenike u državnim tijelima (efikasnija provedba savjetovanja u sklopu procjene učinaka propisa, dodatne mogućnosti u sklopu analize dostavljenih primjedbi itd.). Također je u planu i proširenje zajedničkog interaktivnog sustava e-Savjetovanja za mobilne i tablet uređaje kao i prilagodba aplikacije za osobe s invaliditetom sukladno obvezama propisanim Zakonom o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora ("Narodne novine" broj 17/19)

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U travnju 2020. godine portal e-Savjetovanja obilježio je pet godina postojanja te se može konstatirati da je ostvario postavljeni cilj i postao mjesto koje omogućava jednostavan pristup svim savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

U proteklom razdoblju, zahvaljujući portalu e-Savjetovanja ali i podizanju razine svijesti o važnosti savjetovanja s javnošću, vidljiv je napredak u povećanju broja savjetovanja koji

pokazuje da su državna tijela usvojila obvezu provedbe savjetovanja s javnošću, što je u konačnici i prepoznato aktualnim rezultatima OECD-ovog izvješća „Prakse Boljih propisa diljem Europske unije“.

Ipak, potrebno je osigurati da savjetovanja s javnošću budu smislen proces usmjeren poboljšanju kvalitete propisa i demokratskom uključivanju javnosti u kreiranje javnih politika, a ne isključivo zadovoljavanje zakonske obveze. Daljnji razvoj sustava savjetovanja treba uključivati osiguranje dostatnih ljudskih kapaciteta za provedbu savjetovanja te informiranost i uključenost rukovodećih službenika i dužnosnika u procese savjetovanja.

Pravodobno planiranje savjetovanja ključan je korak u ovom procesu te razumijevanje savjetovanja kao neizostavnog dijela kreiranja javnih politika. Imajući u vidu širu sliku uključivanja javnosti u postupke donošenja odluka, potrebno je također jasno definirati i preporuke za uključivanje civilnoga društva i dugih dionika u radne skupine, to jest u najranije faze stvaranja akata kako bi se povećala transparentnost i učinkovitost cjelokupnog postupka.

Prilog 1.: Pregled provedenih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata prema državnim tijelima

Redni broj	Naziv tijela	Broj provedenih savjetovanja	Broj podnositelja komentara	Broj primljenih komentara
1.	Ministarstvo poljoprivrede	168	268	1.075
2.	Ministarstvo pravosuđa	71	224	1290
3.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	79	258	1.694
4.	Ministarstvo financija	74	256	818
5.	Ministarstvo zdravstva	54	241	1116
6.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	33	90	365
7.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	52	164	1084
8.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	29	287	1534
9.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	40	60	157
10.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	44	81	367
11.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	61	1.194	6.555
12.	Ministarstvo kulture	26	71	285
13.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	23	44	139
14.	Ministarstvo hrvatskih branitelja	15	8	15
15.	Ministarstvo turizma	21	274	718

16.	Ministarstvo unutarnjih poslova ⁹	26	180	1151
17.	Ministarstvo uprave	39	68	219
18.	Ministarstvo obrane	10	8	20
19.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	4	0	0
20.	Ministarstvo državne imovine	6	18	104
21.	Ured za udruge Vlade RH	1	8	14
22.	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH	1	5	32
23.	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost	1	0	0
24.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	10	11	36
25.	Središnji državni ured za šport	8	55	311
26.	Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	3	14	14
27.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	2	1	8
28.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	3	2	2
29.	Državni zavod za statistiku	4	8 ¹⁰	25
30.	Državni zavod za mjeriteljstvo	5	11	51
31.	Državna geodetska uprava	17	20	110
32.	Državni hidrometeorološki zavod	1	5	35

⁹ Sukladno podacima Ministarstva unutarnjih poslova, ukupan broj podnositelja komentara koji se odnosi na Ministarstvo unutarnjih poslova je 197 dok je broj primljenih komentara 1149.

¹⁰ Sukladno podacima Državnog zavoda za statistiku, ukupan broj podnositelja komentara koji se odnosi na Državni zavod za statistiku u 2019. godini je 11.

33.	Državni inspektorat	5	0	0
34.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	95	21	201
35.	Hrvatska narodna banka	23	37	124
	UKUPNO:	1.054	5.425	23.159