



**Vlada Republike Hrvatske**

**Ured za udruge**

**Izvješće  
o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u  
postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata  
u 2018. godini**

# SADRŽAJ

<b>1) UVOD</b> .....	3
1.1. Zašto provoditi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću? .....	3
<b>2. NORMATIVNI OKVIR ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	4
2.1. Provedba savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u Republici Hrvatskoj .....	5
2.2. Republika Hrvatska u međunarodnom kontekstu .....	7
<b>3. JAČANJE KAPACITETA TIJELA DRŽAVNE UPRAVE ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA</b> .....	8
<b>4. ANALIZA PROVEDENIH SAVJETOVANJA U 2018.</b> .....	8
4.1. Ukupan broj provedenih savjetovanja .....	9
4.2. Sastav radnih skupina .....	12
4.3. Metode savjetovanja .....	13
4.4. Trajanje savjetovanja .....	14
4.5. Komparativna praksa trajanja savjetovanja u zemljama Europske unije .....	16
4.6. Podnositelji komentara .....	16
4.7. Broj pristiglih komentara .....	18
4.8. Izvješće o provedenom savjetovanju .....	19
<b>5. DALJNI RAZVOJ SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U 2019. GODINI</b> .....	20
<b>6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA</b> .....	21
Prilog 1.: Pregled provedenih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata prema državnim tijelima .....	22

## 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 državnih tijela. 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 razvoj<sup>1</sup>. Postupno otvaranje prostora za kontinuirani dijalog državnih tijela 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 kako institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom Unije.

U Hrvatskoj se sustav savjetovanja s 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.

### 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

---

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

transparentnosti, odgovornosti, prilagodljivosti, angažiranosti, uključenosti, dostupnosti, sudjelovanja, supsidijarnosti i socijalne povezanosti svih dionika u donošenju odluka<sup>2</sup>.

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. Zakonom o sustavu državne uprave člankom 79., stavak 2. bila propisana fakultativna mogućnost za čelnike tijela državne uprave da objave nacрте propisa za koje je javnost osobito zainteresirana odnosno pozovu javnost na davanje primjedbi. I članak 63. Zakona o ustanovama iz 1993. 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.

Ipak, stvarni razvoj sustava savjetovanja s javnošću započeo je donošenjem Kodeksa savjetovanja za zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) na sjednici Vlade u studenom 2009. godine. Sukladno Kodeksu, sva tijela državne uprave trebala su imenovati koordinateure za savjetovanje, a Ured za udruge trebao je izraditi smjernice za primjenu Kodeksa i program sustavne edukacije koordinatora za savjetovanje. Tijekom 2010. godine izrađene su Smjernice te su s imenovanim koordinatorima provedene i prve edukacije, a sukladno Kodeksu provedeno je i nekoliko savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Hrvatski sabor je, na sjednici održanoj 15. veljače 2013. godine, donio Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13) koji, između ostalog, obvezuje tijela javne vlasti na javno objavljivanje nacрта zakona, drugih propisa i akata te predviđa rok za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću od 30 dana. Ovime je ispunjena i jedna od mjera Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012. – 2016. kojom se željelo poboljšati zakonski okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama i unaprijediti njegovu provedbu.

---

<sup>2</sup> Ured za udruge Vlade RH (2010.): Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata

Sukladno Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje 2014. – 2016., te planovima Vlade Republike Hrvatske o uspostavljanja središnjeg državnog portala gov.hr, predviđeno je otvaranje mrežne stranice posvećene savjetovanju, na kojoj bi postojala stalna komunikacija između državnih tijela i zainteresirane javnosti o svim propisima u proceduri donošenja. U 2014. godini započeo je rad na uspostavljanju portala e-Savjetovanja, kao jedinstvenog internetskog sustava za savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja novih zakona, drugih propisa i akata, u sklopu stranice savjetovanja.gov.hr. Portal je javno objavljen 27. travnja 2015.

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

Također, u 2017. došlo je do izmjene normativnog okvira procjene učinaka propisa donošenjem Zakona o procjeni učinaka propisa (NN 44/17) te Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa (NN 52/17). Navedenim propisima postupak savjetovanja s javnošću u sklopu procjene učinaka propisa usklađen je sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.

## [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 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 središnjeg državnog portala za provedbu 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 središnjeg državnog portala.

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 predstavlja, 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 državnog 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 središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću, 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 izmjenama i dopunama Poslovnika Hrvatskog sabora (članak 174., stavak 4.) i Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (članak 30., stavak 4), 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 nacрта 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 središnjeg državnog portala za savjetovanja e-Savjetovanja, Hrvatska je napravila daljnji iskorak u razvoju sustava savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koji je prepoznat i na međunarodnoj razini.

Partnerstvo za otvorenu vlast, multilateralna inicijativa čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga koje javna uprava pruža građanima, čija je članica od 2011. i Republika Hrvatska, prepoznala je sustav e-Savjetovanja kao primjer dobre prakse u jačanju transparentnosti rada javne uprave. Predstavnici Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske predstavljali su hrvatska iskustva u provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na međunarodnim samitima u Parizu (2016.) te Tbilisiju (2018.).

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) u svom izvješću iz ožujka 2019. vezanom za uključivanje javnosti u procese kreiranja javnih politika te prakse vezane za dobro upravljanje u Europi, „Prakse Boljih propisa diljem Europske unije“ navodi da Republika Hrvatska bilježi izvrsne rezultate u kontekstu savjetovanja (iznad prosjeka OECD-a). 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 javnošću<sup>3</sup>.

Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju (OSCE/ODIHR) ističe iskustva Hrvatske kao primjer dobre prakse u provedbi savjetovanja s javnošću. U sklopu jačanja kapaciteta tijela državne uprave u Ukrajini za provedbu savjetovanja s javnošću, a u suradnji s ODIHR, u 2018. organiziran je studijski posjet predstavnika ukrajinskih institucija Uredu za udruge.

---

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-9789264311732-en.htm>

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).

### 3. JAČANJE KAPACITETA TIJELA DRŽAVNE UPRAVE ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA

U svrhu jačanja kapaciteta tijela državne uprave za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, Ured za udruge, od donošenja *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, provodi edukativne radionice namijenjene službenicima u tijelima državne uprave, ali i službenicima lokalne te regionalne samouprave.

Tijekom 2018. održane su dvije radionice „*Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata?*“ za 24 polaznika.

U 2018. održano je i 6 radionica o korištenju sustava e-Savjetovanja na kojima je sudjelovalo 67 polaznika.

Ured za udruge održava aktivnu komunikaciju s koordinatorima za savjetovanje u tijelima državne uprave s kojima se održavaju redoviti sastanci u svrhu informiranja o novostima u pogledu provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te u svrhu razmjene svih relevantnih informacija. 9. veljače 2018. Ured za udruge organizirao je sastanak koordinatora za savjetovanja na kojem je sudjelovalo 37 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 2018.

Analiza u nastavku obuhvaća savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koja su provodila državna tijela u 2018. godini putem aplikacije „e-Savjetovanja“ te izvan aplikacije - objavom nacrti propisa na internetskim stranicama državnih tijela, održavanjem javnih rasprava, okruglih stolova, savjetodavnih sastanaka i slično.

Kao tijelo koje koordinira sustav e-Savjetovanja, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske ima pristup statistici svih provedenih savjetovanja u sklopu sustava<sup>4</sup>, a tijekom veljače i ožujka 2019. prikupio je i obradio izvješća ministarstava, državnih ureda i državnih upravnih

---

<sup>4</sup> Podaci iz sustava e-Savjetovanja preuzeti su na dan 25.2.2019.



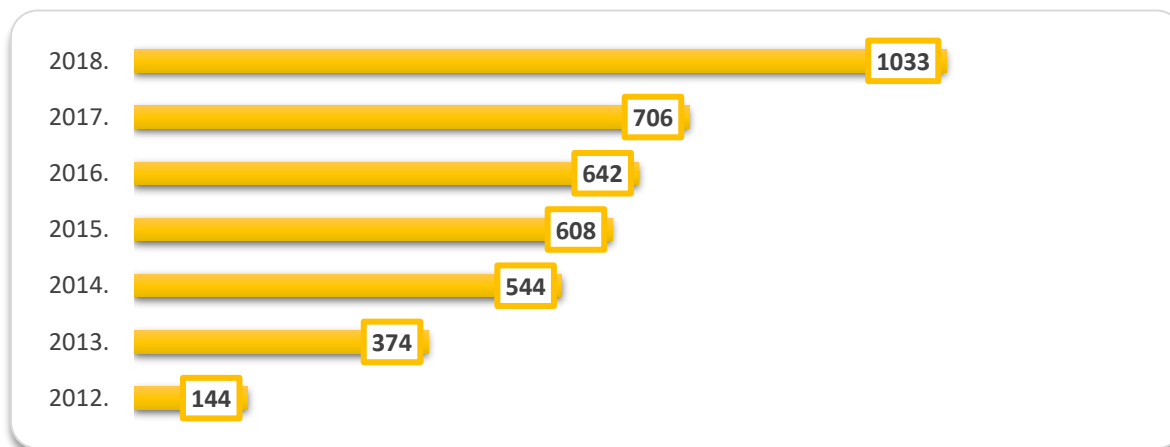
organizacija, Vladinih ureda, agencija (u nastavku: državna tijela) o savjetovanjima koja su provodili u 2018. godini izvan sustava e-Savjetovanja<sup>5</sup>.

Ured za udruge uputio je zahtjev za dostavom informacija prema 35 središnjih tijela državne uprave (te prema Hrvatskoj narodnoj banci) te je dobio podatke o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od 34 tijela<sup>6</sup>. Popis tijela od kojih je tražena dostava podataka nalazi se u prilogu ovom Izvješću. Od 35 tijela kojima je upućen zahtjev za dostavom informacija, njih 33 provodilo je neki oblik savjetovanja u 2018. Središnji državni ured za središnju javnu nabavu jedino je tijelo kojem je upućen zahtjev za dostavu informacija, a koje nije provodilo savjetovanja s javnošću u 2018. , uz Povjerenika za informiranje kao neovisno tijelo zaduženo za praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama.

#### 4.1. Ukupan broj provedenih savjetovanja

Prema podacima kojima raspolaže Ured za udruge, u 2018. provedena su ukupno 1.033 savjetovanja središnjih tijela državne uprave (te Hrvatske narodne banke), što je povećanje od čak 46% u odnosu 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 uspoređivanju s 2012. godinom kada su središnja tijela državne uprave provela 144 savjetovanja, 2018. godina donosi porast od čak 617%.

#### Grafički prikaz 1.: Porast broja provedenih savjetovanja sa zainteresiranim javnošću od 2012. do 2018. godine



<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Ukupno su 43 tijela provodila savjetovanja putem portala e-Savjetovanja, dok je Hrvatska narodna banka provodila sva savjetovanja izvan portala e-Savjetovanja. Ured za udruge tražio podatke je o provedbi savjetovanja samo od središnjih tijela državne uprave. Također, do razlike u broju tijela koja su dostavila podatke o savjetovanjima i broju tijela koja su provodila savjetovanja u 2018. došlo je i zbog spajanja određenih tijela od 1. siječnja 2019.

Ono što je vidljivo iz godišnjih izvješća o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, koje od 2010. izrađuje i objavljuje Ured za udruge, jest konstantan napredak u provedbi savjetovanja, ponajviše u povećanju broja akata koji se postavljaju na javno savjetovanje, te opseg akata za koje se provodi savjetovanje. Također primjetan je i porast broja pravnih osoba koja provode savjetovanja: uz tijela državne uprave, savjetovanja provode i komore, zavodi, agencije te druge pravne osobe.

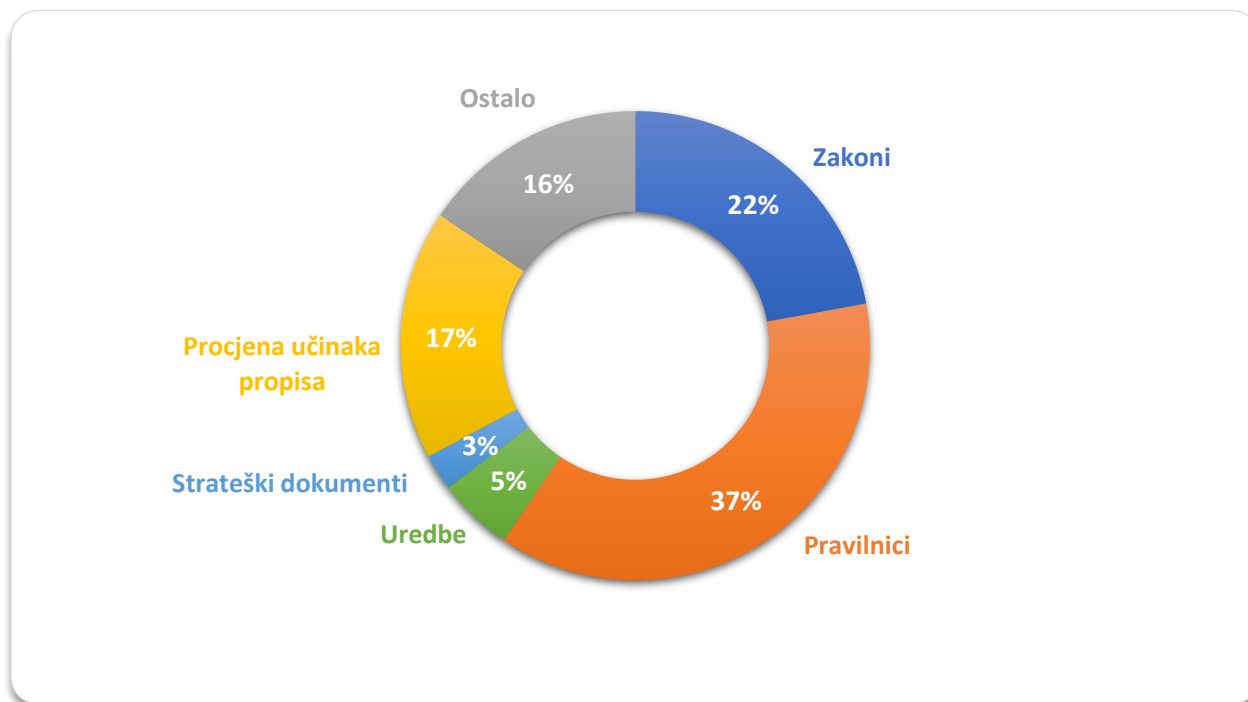
**Tablica 1.: Tijela koja su provodila savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u 2018. godini**

R.B.	Naziv državnog tijela	Broj provedenih savjetovanja
1.	Ministarstvo poljoprivrede	177
2.	Ministarstvo zdravstva	99
3.	Ministarstvo financija	83
4.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	78
5.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	77
6.	Ministarstvo pravosuđa	53
7.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	47
8.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	43
9.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	41
10.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	41
11.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	31
12.	Hrvatska narodna banka	30
13.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	29
14.	Ministarstvo unutarnjih poslova	26
15.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	25
16.	Ministarstvo hrvatskih branitelja	20
17.	Ministarstvo kulture	17
18.	Ministarstvo državne imovine	14
19.	Državni zavod za mjeriteljstvo	14
20.	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	14
21.	Ministarstvo uprave	13
22.	Ministarstvo turizma	11
23.	Državna geodetska uprava	7
24.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	5
25.	Ministarstvo obrane	4
26.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	4
27.	Ured za udruge Vlade RH	4
28.	Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	4
29.	Središnji državni ured za šport	3
30.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	3
31.	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost	2

32.	Državni zavod za statistiku	2
33.	Ured za suzbijanje zlouporabe droga Vlade RH	1
34.	Ured za zakonodavstvo Vlade RH	1
35.	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH	1
36.	Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske	1
37.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	1
38.	Hrvatski audiovizualni centar	1
39.	Državni hidrometeorološki zavod	1
40.	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	1
41.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	1
42.	Hrvatski zavod za javno zdravstvo	1
43.	Hrvatska liječnička komora	1
44.	Zaklada "Kultura nova"	1
<b>UKUPNO:</b>		<b>1.033</b>

U 2018. tijela su imala prosječno 23 savjetovanja.

#### Grafički prikaz 2.: Vrste propisa



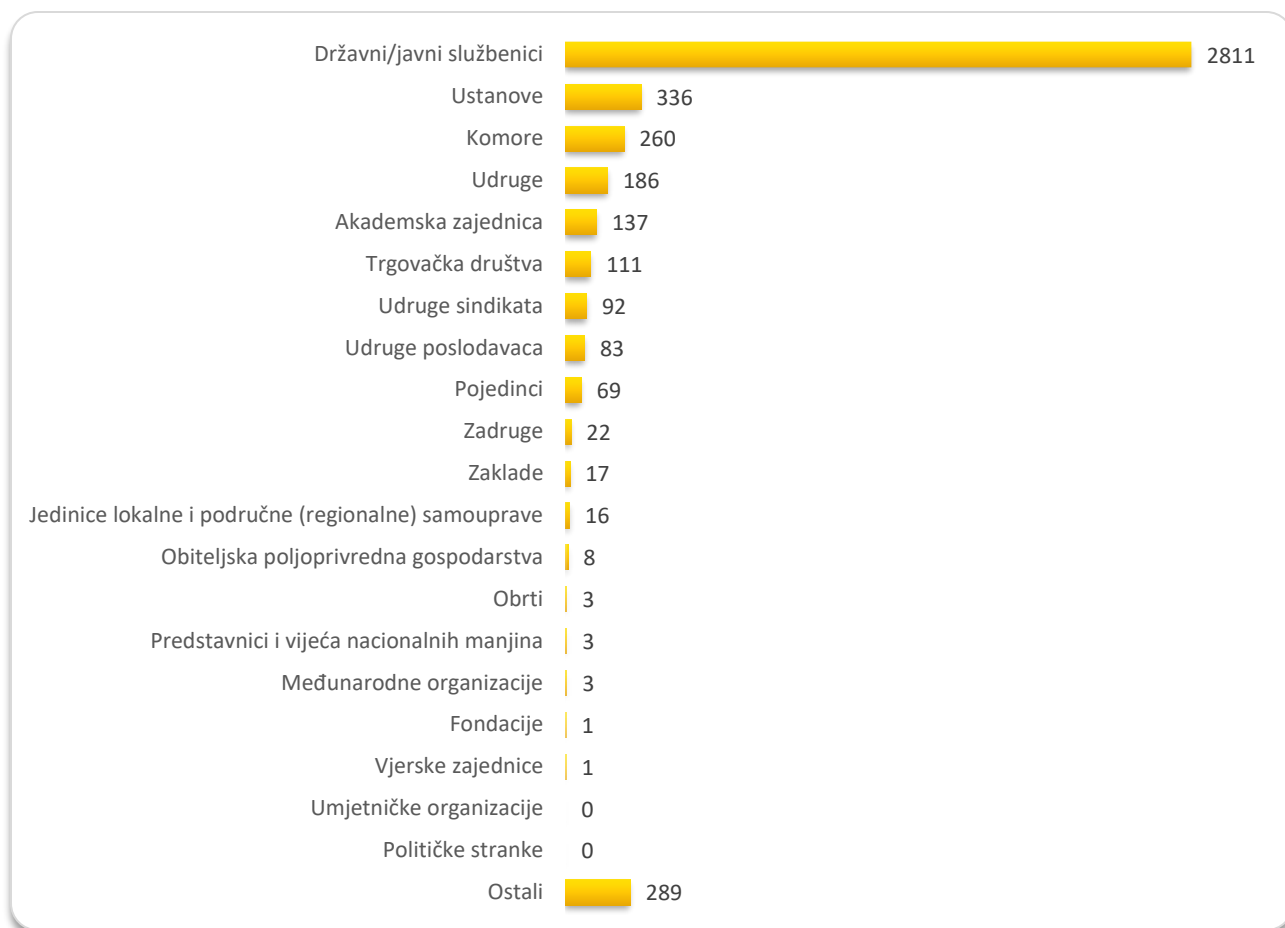
U 2018. od ukupnog broja provedenih savjetovanja njih 386 se odnosilo na pravilnike, 228 na zakonske akte, 178 na akte u vezi s procjenom učinaka propisa (prethodne procjene,

iskazi, planovi zakonodavnih aktivnosti te naknadne procjene učinaka propisa), a 161 na ostale vrste akata (odluke, upute za prijavitelje, smjernice itd.). Provedena su i savjetovanja za 54 uredbe i 26 strateških dokumenata.

#### 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 Središnjem državnom portalu. Sukladno navedenoj aktivnosti, u sklopu portala, na stranici *savjetovanja.gov.hr* 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

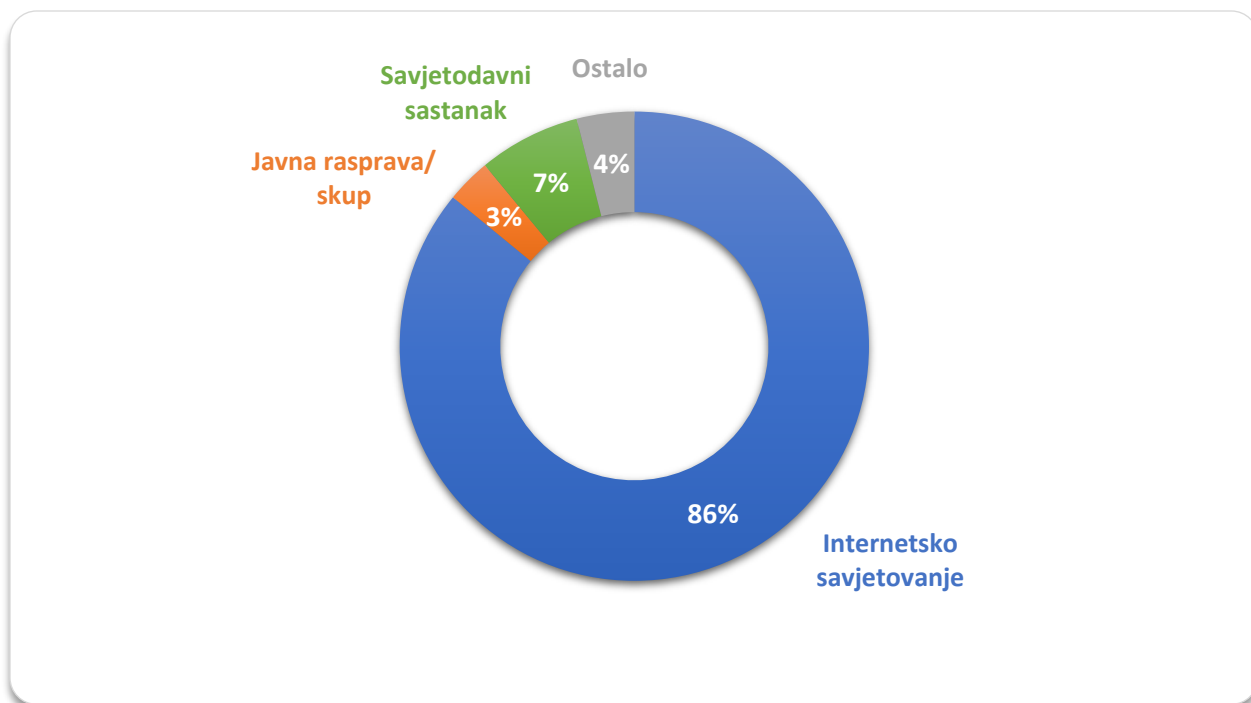


Prema podacima koje je prikupio Ured za udruge, radne skupine za izradu propisa u 2018. godini sastojale su se većim dijelom od državnih službenika (2.811). Pored toga, u radnim skupinama je sudjelovalo 1.637 predstavnika zainteresirane javnosti, od čega najviše ustanova (336), komora (260), udruga (186) te predstavnika akademske zajednice (137).

#### 4.3. Metode savjetovanja

U 2018. primarna metoda savjetovanja bila je internetsko savjetovanje, što je i očekivano imajući u vidu obvezu korištenja središnjeg portala za savjetovanja za tijela državne uprave. Uz internetsko savjetovanje koje je provedeno za 978 akata, održano je 80 savjetodavnih sastanaka i 35 javnih rasprava/javnih skupova. Korištene su i druge metode informiranja javnosti 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, tijela su pri donošenju zakona, odnosno izmjena i dopuna zakona dužna održati javno izlaganje materije koja je predmet savjetovanja.

#### Grafički prikaz 4.: Metode savjetovanja



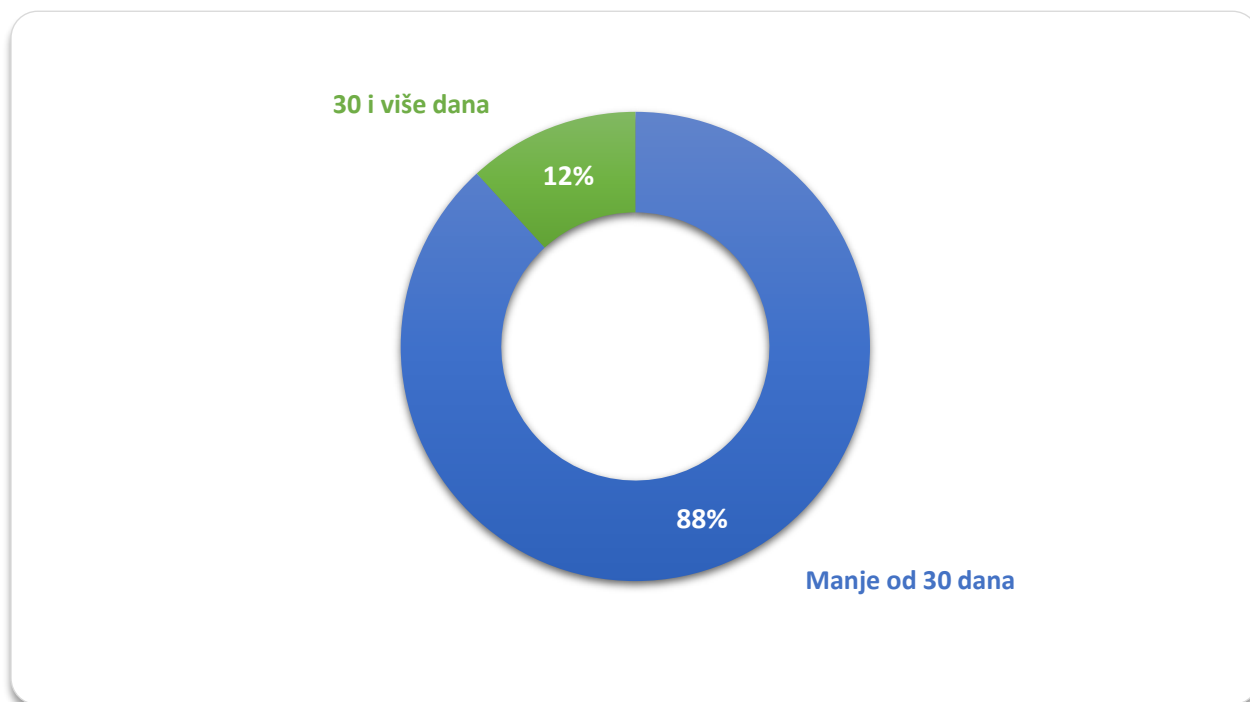
#### 4.4. Trajanje savjetovanja

Od 1.033 provedena savjetovanja u 2018., njih 911 trajalo je do 30 dana, dok su 122 savjetovanja trajala 30 dana ili duže, što čini 11,8% svih savjetovanja. Ovi podaci prikazuju najnižu razinu poštivanja zakonskih odredbi vezanih za trajanje savjetovanja još od 2015.

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.

Imajući u vidu da od početka praćenja provedbe savjetovanja s javnošću na državnoj razini 2010. nije zabilježeno da je na godišnjoj razini više od 50% savjetovanja provedeno u zakonskom roku, nameće se pitanje poštivanja zakonskih odredbi vezanih za provedbu savjetovanja.

### 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 prekršajnim sudom.

Od predstavljeni građana izjavljenih u 2018., Povjereniku za informiranje<sup>7</sup> njih 15 ili 5 % svih predstavljeni odnosilo se na kršenje odredbe članka 11. o savjetovanjima s javnošću. Podnositelji su uglavnom bile fizičke osobe i udruge. Najveći dio predstavljeni odnosi se na nepoštivanje propisanog vremenskog razdoblja provedbe savjetovanja od 30 dana, odnosno na potpuni izostanak provedbe savjetovanja s javnošću. Podnositelji predstavljeni također su ukazivali da tijela ne donose planove savjetovanja s javnošću, ne provode savjetovanje o svim općim aktima kojima se utječe na interese korisnika, ne objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju te da objavljena izvješća o provedenom savjetovanju ne sadrže odgovore na pristigle komentare.

Prilikom provedbe savjetovanja potrebno je imati na umu činjenicu da svi dionici nemaju jednake mogućnosti i resurse za uključivanje u savjetovanja zbog čega je potrebno ostaviti

<sup>7</sup>Povjerenik za informiranje (2019.) Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu

dovoljan vremenski rok da se svi zainteresirani mogu uključiti, te po potrebi kombinirati različite metode savjetovanja. Također, potrebno je prevenirati „zamor savjetovanja“ kada se javnost poziva na uključivanje u savjetovanje nekoliko puta na istu temu bez većih sadržajnih izmjena, ili kad se poziva na uključivanje u savjetovanje bez mogućnosti stvarnog utjecaja na akt o kojem se provodi savjetovanje.

#### 4.5. Komparativna praksa trajanja savjetovanja u zemljama Europske unije

Sagledavajući praksu obveznog trajanja savjetovanja na razini Europske unije, većina zemalja članica ima odredbe vezane za minimalan period trajanja savjetovanja s javnošću. Ipak, neke 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.

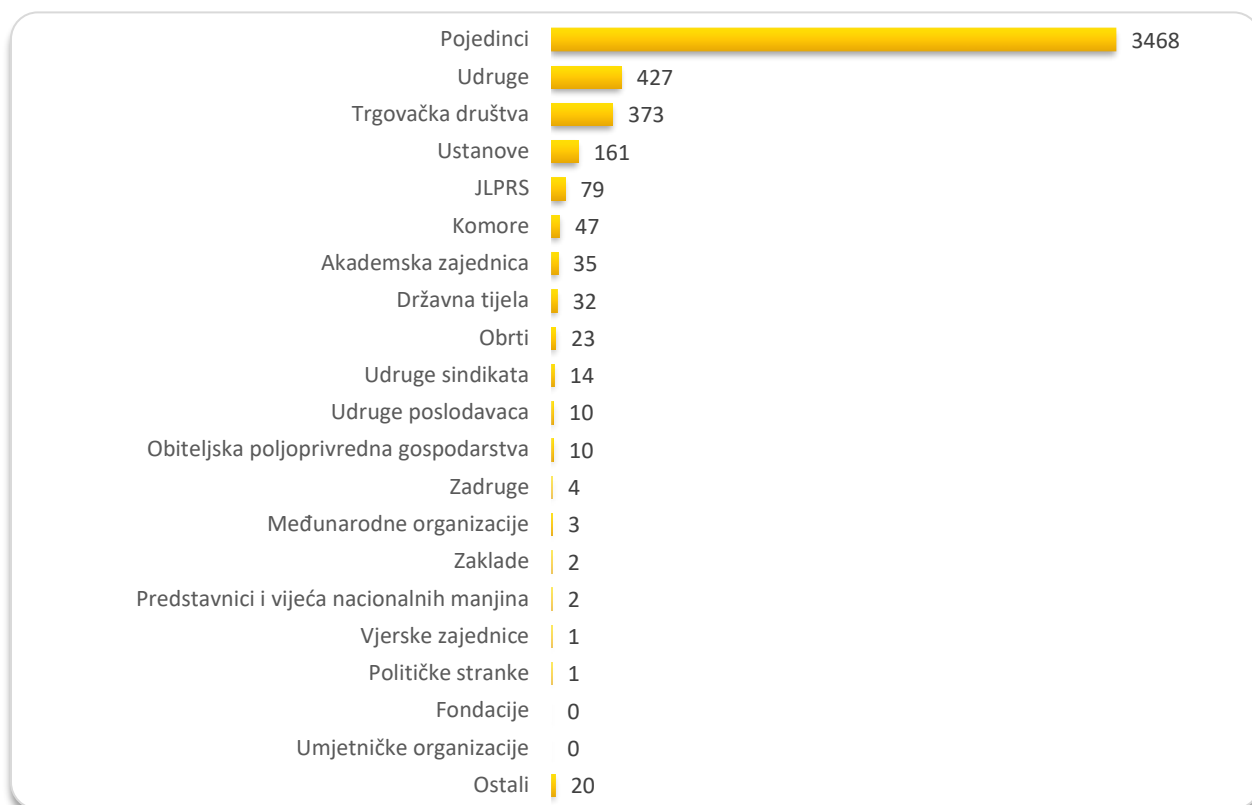
#### 4.6. Podnositelji komentara

Tijekom 2018. godine, u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sudjelovalo je ukupno 4.712 pravnih i fizičkih osoba koje su dostavile komentar/e na nacрте zakona, drugih propisa ili akata nadležnim državnim tijelima.

Najveći broj podnositelja, čak njih 3.468 bili su pojedinci. Podnositelji komentara bile su i udruge (427), trgovačka društva (373), ustanove (161), jedinice lokalne i područne samouprave (79), akademska zajednica (35) te brojne druge pravne osobe.

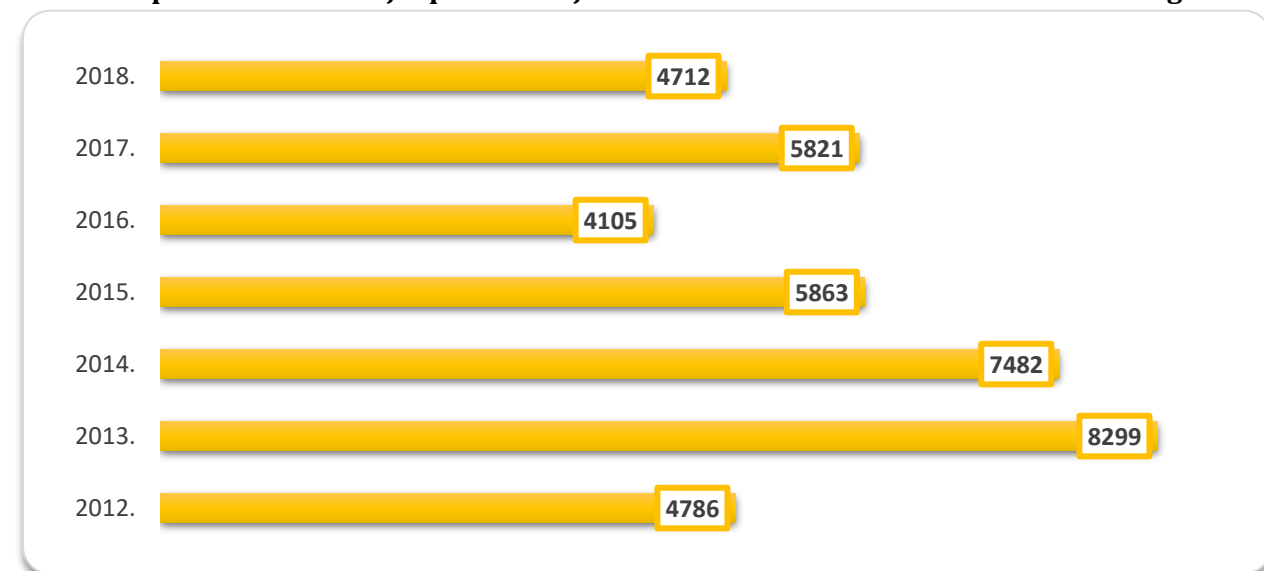


## Grafički prikaz 6.: Struktura podnositelja komentara



Iz dostupnih podataka vidljivo je smanjenje broja komentatora u odnosu na 2017., 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 2018. godine



Konstantan je rast broja registriranih korisnika e-Savjetovanja kojih je na dan 11. ožujka 2019. bilo 23.240, pri čemu je broj korisnika povećan za više od 7.000 u odnosu na isto razdoblje 2017., što upućuje na jasan 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 županijama<sup>8</sup>**

Županija	Broj podnositelja komentara	Broj komentara
Grad Zagreb	1.556	10.174
Primorsko-goranska županija	342	1.834
Osječko-baranjska županija	284	1.650
Splitsko-dalmatinska županija	376	1.453
Zagrebačka županija	302	1.096
Istarska županija	180	752
Varaždinska županija	155	624
Vukovarsko-srijemska županija	100	508
Sisačko-moslavačka županija	82	507
Karlovačka županija	100	416
Koprivničko-križevačka županija	86	356
Zadarska županija	132	339
Krapinsko-zagorska županija	79	301
Šibensko-kninska županija	91	290
Međimurska županija	100	289
Virovitičko-podravaska županija	53	285
Bjelovarsko-bilogorska županija	87	282
Dubrovačko-neretvanska županija	99	281
Požeško-slavonska županija	47	233
Brodsko-posavska županija	77	227
Ličko-senjska županija	30	178
<b>UKUPNO:</b>	<b>4.358</b>	<b>22.075</b>

#### 4.7. Broj pristiglih komentara

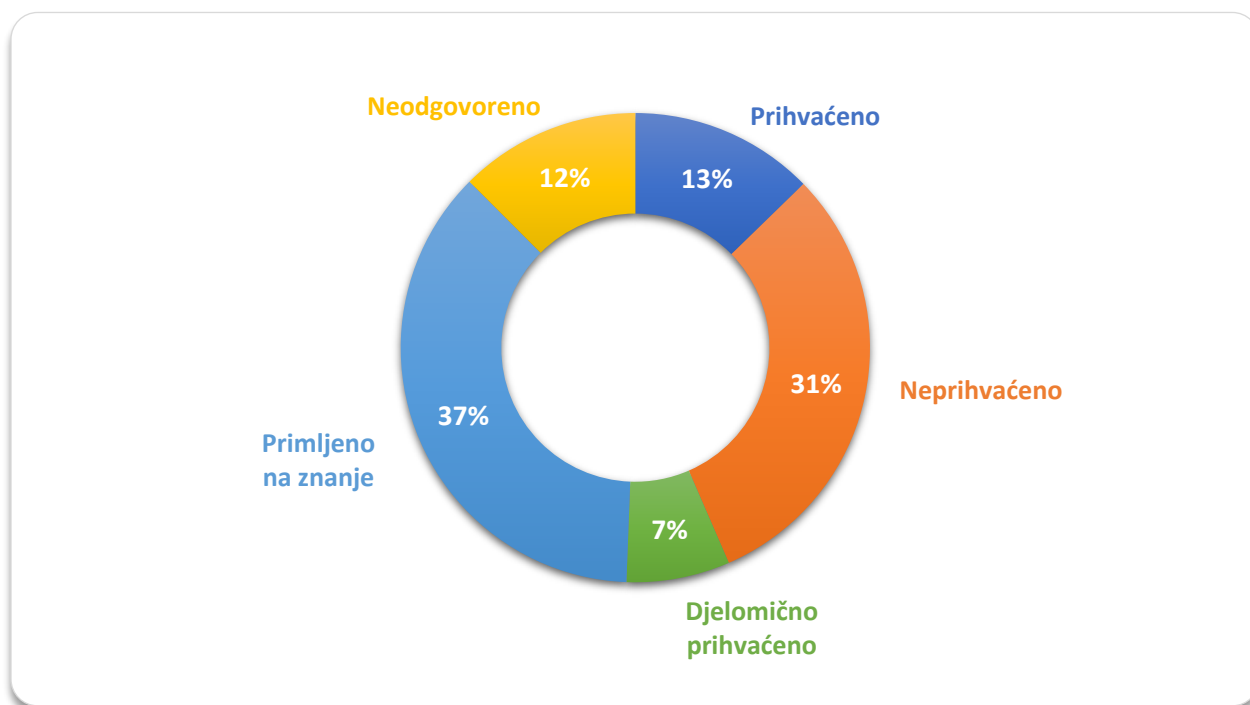
U 2018. godini ukupno je na nacрте zakona, drugih propisa i akata pristiglo 23.035 komentara, od čega je prihvaćeno njih 2.929, nije prihvaćeno 7.086 komentara, dok je njih 1.642 djelomično prihvaćeno. 8.500 komentara je primljeno na znanje, a na 2.878 komentara

<sup>8</sup> Podaci se odnose samo na savjetovanja provedena u sustavu e-Savjetovanja.

nije odgovoreno<sup>9</sup>, to jest izvješća o provedbi savjetovanja nisu bila objavljena u trenutku izrade ovog Izvješća.

Broj zaprimljenih komentara neznatno je povećan u odnosu na 2017., s tim da je u 2018. zabilježeno savjetovanje s najvećim broj zaprimljenih komentara u sustavu e-Savjetovanja: savjetovanje Ministarstva zdravstva o Nacrtu prijedloga Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Prijedlogu iskaza o procjeni učinaka propisa na kojem je zaprimljeno 5.043 komentara.

#### Grafički prikaz 8: Struktura pristiglih komentara



#### 4.8. Izvješće o provedenom savjetovanju

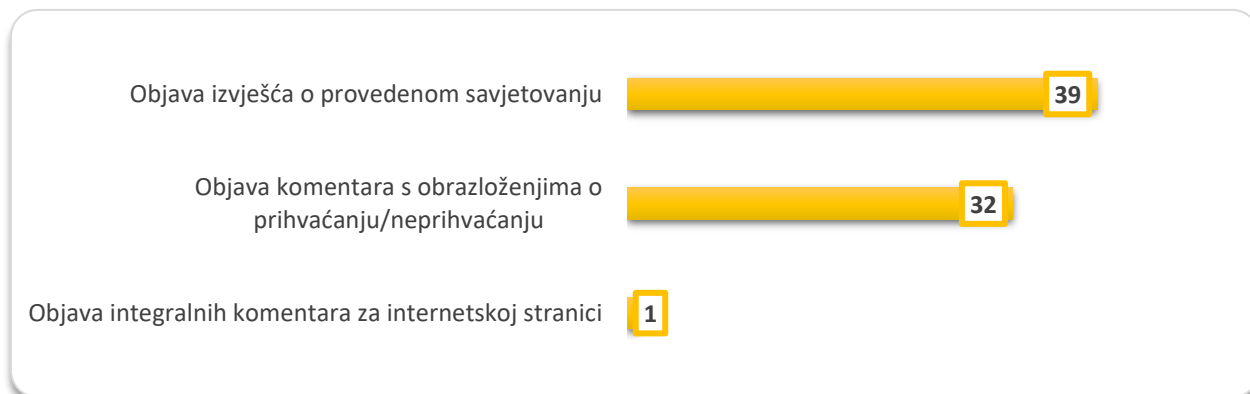
Tijelo koje je provelo savjetovanje s javnošću dužno je, po proteku razumnog roka od zaključenja savjetovanja, na istome mjestu na kojem je savjetovanje bilo objavljeno objaviti i izvješće o provedenom savjetovanju. Izvješće treba sadržavati očitovanje o tome zašto neki prijedlog ili primjedbu nije moguće prihvatiti u cijelosti ili djelomično. Ponekad je pristigle prijedloge moguće samo primiti na znanje, a ponekad je prijedlog moguće ugraditi u akt. 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.

<sup>9</sup> Podaci o broju komentara preuzeti su iz sustava e-Savjetovanja na dan 25.2.2019., dok su podaci za savjetovanja provedena izvan sustava e-Savjetovanja objedinjeni 7.3.2019.

Uspostavom sustava 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.

Što se tiče savjetovanja koja su provedena izvan sustava e-Savjetovanja, državna tijela su objavila 72 različita izvješća o rezultatima provedenih savjetovanja. U 39 slučajeva objavljeni su integralni komentari sudionika savjetovanja na internetskim stranicama što omogućuje svim zainteresiranim detaljniji uvid u sadržaj primjedbi. Nadalje, objavljene su 32 tablice s obrazloženjima prihvaćenih i neprihvaćenih primjedbi pojedinih sudionika savjetovanja, kao i 1 sažeto izvješće o provedenom savjetovanju s osnovnim informacijama o metodama, rezultatima i troškovima savjetovanja.

### Grafički prikaz 9. Način izvještavanja o provedenim savjetovanjima izvan sustava e-savjetovanja



## 5. DALJNI RAZVOJ SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U 2019. GODINI

Kao jedan od ključnih projekata u pogledu razvoja sustava savjetovanja s javnošću ističe se prenošenje sustava e-Savjetovanja na lokalnu i regionalnu razinu. U 2019., Ured za udruge sukladno Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje do 2020. godine, a u suradnji s nacionalnim udrugama lokalne i regionalne samouprave, planira pružiti podršku uspostavi internetskog sustava e-Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju odluka na lokalnoj i regionalnoj razini. Imajući u vidu važnost odluka kojima se utječe na život građana, a koje se donose na lokalnoj i regionalnoj razini, ovaj projekt imat će izniman utjecaj na jačanje transparentnosti rada jedinica lokalne i područne samouprave.

Ured za udruge svakako će u 2019. raditi i na tehničkom i sadržajnom unaprjeđenju portala e-Savjetovanja. Prva planirana unaprjeđenja sustava bit će implementirana u prvoj polovici

2019., a unaprjeđenja 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.). Planira se putem aplikacije korisnicima uputiti i upitnik o zadovoljstvu korisnika koji će biti temelj za buduća unaprjeđenja sustava.

Imajući u vidu da će 2019. biti punih 10 godina od donošenja Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, potrebno je sukladno novim okolnostima i napretku u razvoju sustava savjetovanja sa zainteresiranom javnošću revidirati i dopuniti Kodeks, što će biti aktivnost koju će inicirati Ured za udruge.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sumirajući sve podatke sadržane u Izvješću o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2018. godini koje je prikupio Ured za udruge, vidljiv je napredak u povećanju broja savjetovanja što je višegodišnji trend koji pokazuje da su državna tijela usvojila obvezu provedbe savjetovanja s javnošću.

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	177	358	1.040
2.	Ministarstvo pravosuđa	53	230	717
3.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	77	254	1.376
4.	Ministarstvo financija	83	417	1.052
5.	Ministarstvo zdravstva	99	1.004	5.823
6.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	25	375	1.310
7.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	41	140	757
8.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	31	208	770
9.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	43	202	575
10.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	41	164	605
11.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	78	1.191	3.426
12.	Ministarstvo kulture	17	205	2.721
13.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	29	103	518
14.	Ministarstvo hrvatskih branitelja	20 <sup>10</sup>	16	33
15.	Ministarstvo turizma	11	135	360

<sup>10</sup> Ministarstvo hrvatskih branitelja je tijekom 2018. objavilo izvješća za 8 savjetovanja koja su započela krajem 2017. te su se kao takva vodila kao savjetovanja iz 2017.

16.	Ministarstvo unutarnjih poslova	26	78	390
17.	Ministarstvo uprave	13	93	466
18.	Ministarstvo obrane	4	4	10
19.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	4	7	24
20.	Ministarstvo državne imovine	14	14	29
21.	Ured za udruge Vlade RH	4	26	54
22.	Ured za suzbijanje zlouporabe droga Vlade RH	1	1	1
23.	Ured za zakonodavstvo Vlade RH	1	0	0
24.	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH	1	0	0
25.	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost	2	2	16
26.	Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske	1	4	12
27.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	1	4	38
28.	Hrvatski audiovizualni centar	1	5	28
29.	Središnji državni ured za šport	3	6	11
30.	Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	4	4	4
31.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	5	1	1
32.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	3	9	11
33.	Državni zavod za statistiku	2	11	15
34.	Državni zavod za mjeriteljstvo	14	10	47
35.	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	14	20	348

36.	Državna geodetska uprava	7	28	219
37.	Državni hidrometeorološki zavod	1	0	0
38.	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	1	0	0
39.	Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	1	3	3
40.	Hrvatski zavod za javno zdravstvo	1	1	9
41.	Hrvatska liječnička komora	1	3	9
42.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	47	13	96
43.	Zaklada „Kultura nova“	1	0	0
44.	Hrvatska narodna banka	30	39	111
	UKUPNO:	1.033	5.388 <sup>11</sup>	23.035

<sup>11</sup> Broj podnositelja komentara u tablici veći je od ukupne navedene brojke jedinstvenih komentatora budući da sustav e-Savjetovanja bilježi u statistici svakog novog komentatora na razini tijela javne vlasti, neovisno o tome je li već sudjelovao u savjetovanjima nekog drugog tijela.