



Vlada Republike Hrvatske
Ured za zakonodavstvo

Izvješće
o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja
zakona, drugih propisa i akata
u 2020. godini

SADRŽAJ

1) UVOD	3
1.1. Zašto provoditi savjetovanja s javnošću?	4
2. NORMATIVNI OKVIR ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U REPUBLICI HRVATSKOJ	4
2.1. Provedba savjetovanja sa javnošću u Republici Hrvatskoj	5
2.2. Republika Hrvatska u međunarodnom kontekstu	7
3. JAČANJE KAPACITETA DRŽAVNIH TIJELA ZA PROVEDBU SAVJETOVANJA	7
4. ANALIZA PROVEDENIH SAVJETOVANJA U 2020.	8
4.1. Ukupan broj provedenih savjetovanja.....	8
4.2. Sastav radnih skupina	11
4.3. Metode savjetovanja	13
4.4. Trajanje savjetovanja	13
4.5. Komparativna praksa trajanja savjetovanja u zemljama Europske unije	14
4.6. Podnositelji komentara	15
4.7. Broj pristiglih komentara	18
4.8. Izvješće o provedenom savjetovanju.....	19
5. DALJNI RAZVOJ SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U 2020. GODINI	20
Prilog 1.: Pregled provedenih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata prema državnim tijelima	21

1) UVOD

Savjetovanje s 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 s 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 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.

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.

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.

Od polovice 2019. godine, Ured za zakonodavstvo preuzeo je nadležnost nad poslovima koordinacije, kontrole i nadzora rada tijela državne uprave u području savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, uključujući i administrativnu podršku radu portala e-Savjetovanja. Poslove razvoja i unaprjeđenja portala e-Savjetovanja Ured nastavlja provoditi u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, s kojim zajednički provodi i radionicu o korištenju sustava e-

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

Savjetovanja. Ured za zakonodavstvo, Ured za udruge i predstavnik Ureda Povjerenika za informiranje zajednički provode program edukacije o standardima savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

1.1. Zašto provoditi savjetovanja s javnosti?

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

U okviru „Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine“ - strateški cilj 3. „Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom - Kompetentna, dostupna i učinkovita javna uprava“, navodi se kako je jedan od prioriteta politike na području javne uprave: otvorenost prema savjetovanju i sudjelovanju građana i civilnoga društva u oblikovanju i provedbi javnih politika.

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

Važan korak u unaprjeđenju normativnog okvira za savjetovanja s javnosti 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 nacрта zakona i podzakonskih akata dužna objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje s 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 javnost putem svoje internetske

stranice na kojoj trebaju objaviti izvješće o provedenom savjetovanju s 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).

Portal e-Savjetovanja predstavlja kvalitativni iskorak tijela državne uprave u pogledu transparentnosti i dostupnosti javnosti da aktivno sudjeluje u stvaranju nacрта zakona, drugih propisa i akata odnosno dostupnosti informacija o otvorenim i provedenim savjetovanjima s javnosti. Također, portal e-Savjetovanja donosi i viši stupanj transparentnosti i otvorenosti u odnosu na komentare predstavnike 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 s 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.

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 Hrvatskog sabora („Narodne novine, broj 81/13, 113/16, 69/17, 29/18 i 53/20) i člankom 30., stavkom 4. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17 i 87/19) 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 javnosti elektroničkom poštom, organiziranje radnih skupina i drugo.

2.2. Republika Hrvatska u međunarodnom kontekstu

Normiranjem postupaka za provedbu savjetovanja s 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 s 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 s 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 s 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 s javnošću, u protekloj godini održano je više edukativnih radionica namijenjenih službenicima u tijelima državne uprave.

Ured za zakonodavstvo, Ured za udruge i predstavnik Ureda Povjerenika za informiranje zajednički provode program edukacije o standardima savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Zbog potrebe pridržavanja mjera zaštite od širenja COVID-19, planirane radionice u prvom dijelu godine su odgođene. Nastavak provedbe aktivnosti započeo je 6. i 7. listopada 2020. godine, kada je održana prva edukacija "Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata" u Državnoj školi za javnu upravu na kojoj je sudjelovalo 12 polaznika.

Ured za zakonodavstvo i Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva zajednički provode radionicu o korištenju sustava e-Savjetovanja. Tijekom 2020. godine Ured za zakonodavstvo i Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva organizirali su i proveli

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

četiri radionica o korištenju sustava e- Savjetovanja. Na radionicama je ukupno sudjelovalo 75 polaznika.

4. ANALIZA PROVEDENIH SAVJETOVANJA U 2020.

Analiza u nastavku obuhvaća savjetovanja s javnošću koja su u 2020. 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 nacrt 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 travnja do lipnja 2021. prikupio je i obradio izvješća ministarstava, državnih ureda i državnih upravnih organizacija, Vladinih ureda, agencija o savjetovanjima koja su provodili u 2020. godini izvan portala e-Savjetovanja⁴.

Ured za zakonodavstvo uputio je zahtjev za dostavom informacija prema 32 tijela državne uprave te prema Hrvatskoj narodnoj banci i Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga. Sva tijela državne uprave provodila su 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 2020. provedeno je ukupno 762 savjetovanja državnih tijela putem portala e-Savjetovanja te 20 savjetovanja koje je provela Hrvatska narodna banka putem svoje internetske stranice. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine provelo je ujedno i 2 savjetovanja putem svoje internetske stranice kao i Središnji državni ured za demografiju i mlade koji je također proveo 2 savjetovanja putem svoje internetske stranice. Do zabilježenog manjeg broja savjetovanja u 2020. godini je u većem dijelu došlo radi uvjeta pandemije virusa COVID-19, prirodnih nepogoda (potresi) te redovitih parlamentarnih izbora za zastupnike u Hrvatski sabor.

³ Podaci iz sustava e-Savjetovanja preuzeti su na dan 13.5.2021.

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.

Grafički prikaz 1.: Porast broja provedenih savjetovanja s javnošću od 2012. do 2020. godine



Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2020. godine, provelo je Ministarstvo poljoprivrede (159), 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 financija (70), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (49), Ministarstvo unutarnjih poslova (43). Izuzetno velik broj savjetovanja godišnje pripremi Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, koja je provela ukupno čak 41 savjetovanja.

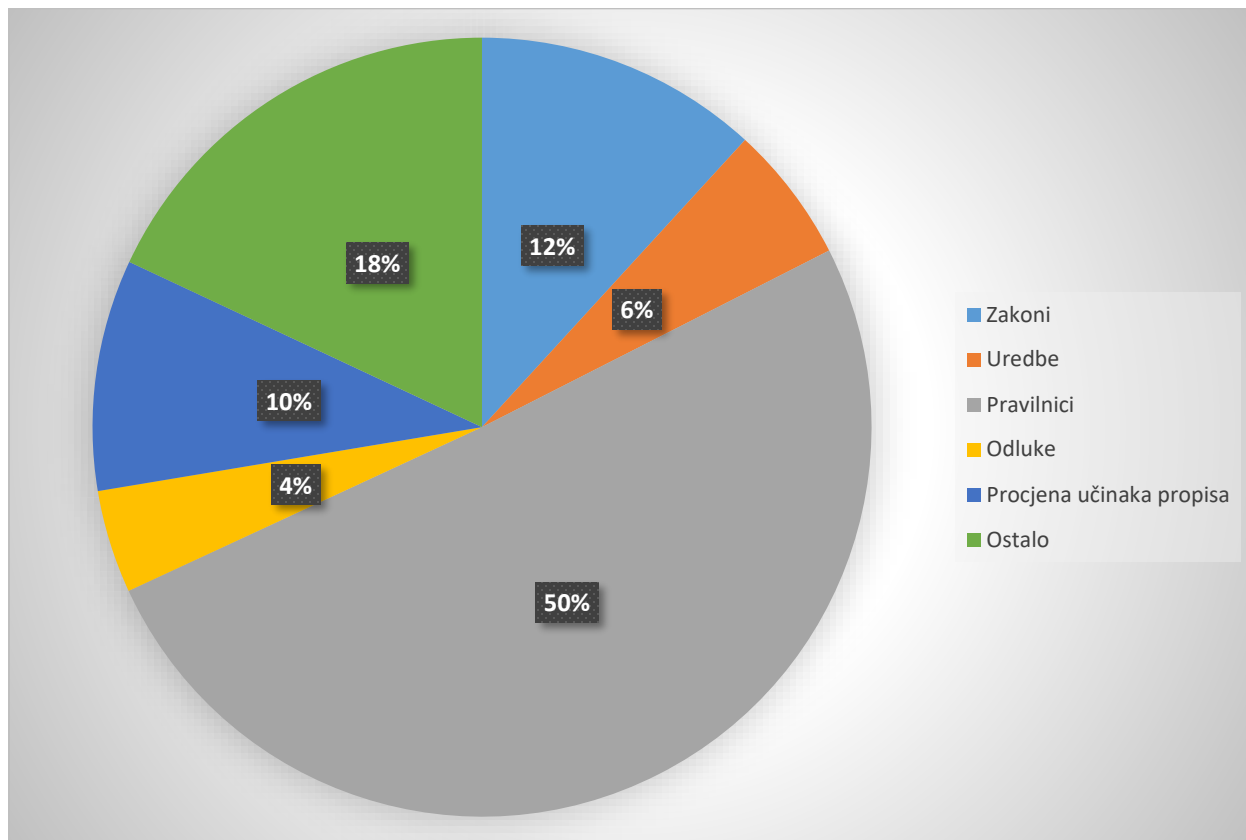
Tablica 1.: Tijela koja su provodila savjetovanja s javnošću u 2020. godini



Tablica prikazuje broj savjetovanja provedenih u 2020. godini **putem portala e-Savjetovanja**. Prikaz uključuje nazive tijela i sukladno ranijem ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave te sukladno važećem Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave („Narodne novine“, broj 85/20).

Najveći broj savjetovanja s javnošću tijekom 2020. godine, provelo je Ministarstvo poljoprivrede (159), kao i ranijih godina, a također u skladu s rezultatima ranijih godina najveći broj savjetovanja s javnošću organizirala su tijela u čijem se djelokrugu na godišnjoj razini priprema veliki broj akata – Ministarstvo financija (70) i Ministarstvo znanosti i obrazovanja (49).

Grafički prikaz 2.: Vrste propisa



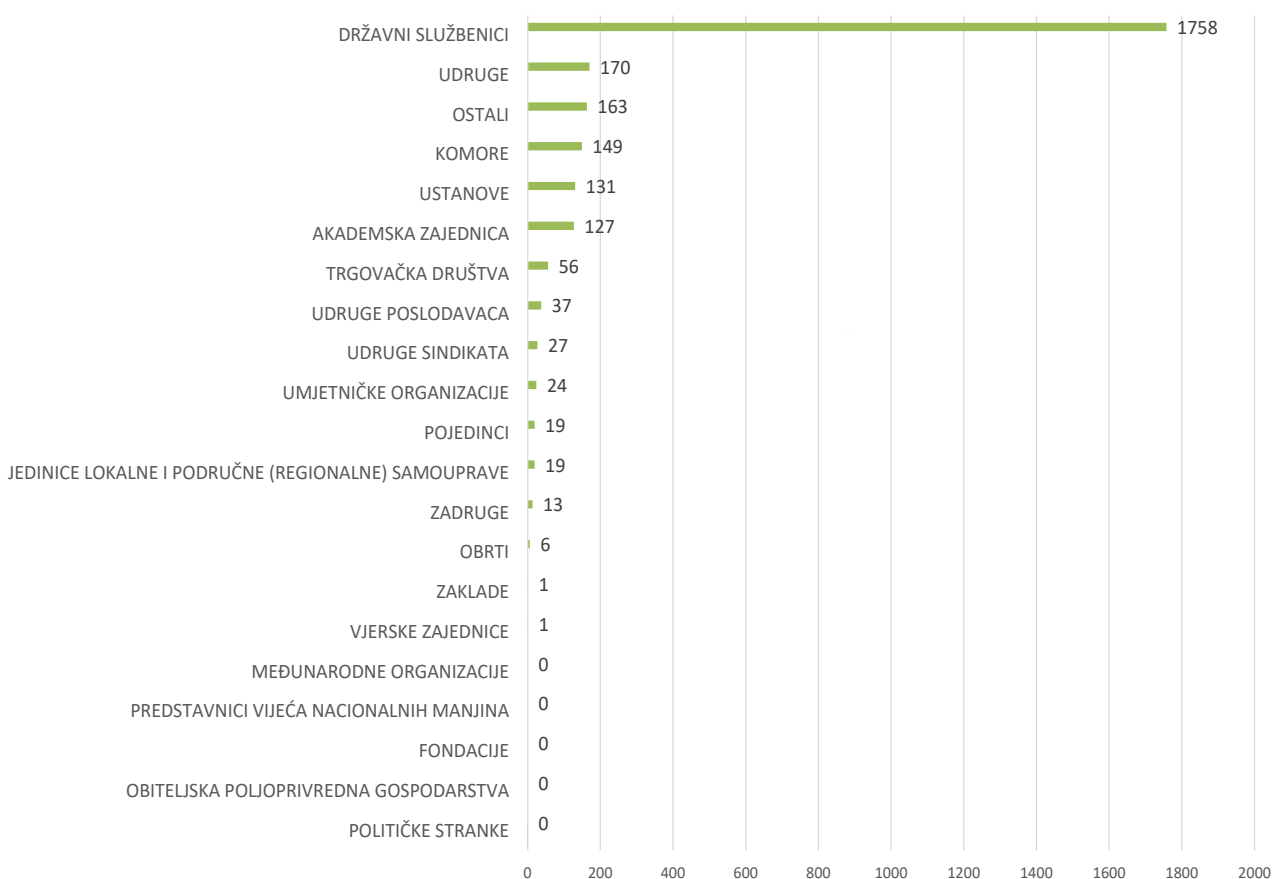
U 2020. od ukupnog broja provedenih savjetovanja, njih 390 se odnosilo na pravilnike, 91 na zakonske akte, 74 na akte u vezi s procjenom učinaka propisa (prethodne procjene, iskazi, planovi zakonodavnih aktivnosti te naknadne procjene učinaka propisa), 44 na Uredbe, 33 savjetovanja na odluke te 139 na ostale akte. U odnosu na 2019. godinu, unatoč manjem broju savjetovanja, kontinuiran je broj provedenih savjetovanja na Pravilnike.

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 javnosti) u sklopu savjetovanja.gov.hr*).

Grafički prikaz 3.: Sastav radnih skupina

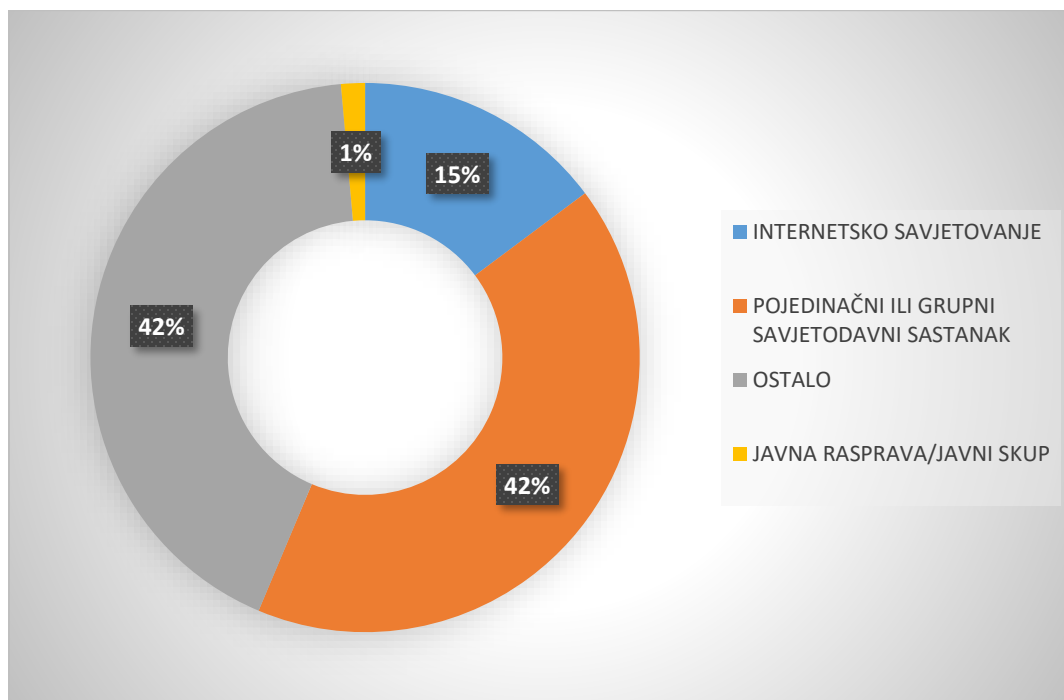


Prema podacima koje je prikupio Ured za zakonodavstvo, radne skupine za izradu propisa u 2020. godini sastojale su se većim dijelom od državnih službenika (1.758). Pored toga, u radnim skupinama je sudjelovalo 943 predstavnika javnosti, od čega najviše udruga (170), komora (149), ustanova (131), te predstavnika akademske zajednice (127).

4.3. Metode savjetovanja

U 2020. primarna metoda savjetovanja bila je internetsko savjetovanje, odnosno savjetovanje putem portala e-Savjetovanja, 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 21 akt, održano je 59 savjetodavnih sastanaka i 2 javne rasprave/javna skupa. U uvjetima pandemije, u 2020. godini, zbog potrebe pridržavanja protuepidemijskih mjera, javna izlaganja u pravilu nisu održavana. Ovdje treba napomenuti da obveza provedbe savjetovanja putem portala e-Savjetovanja ne isključuje korištenje i drugih metoda savjetovanja u svrhu uključivanja što šireg kruga 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

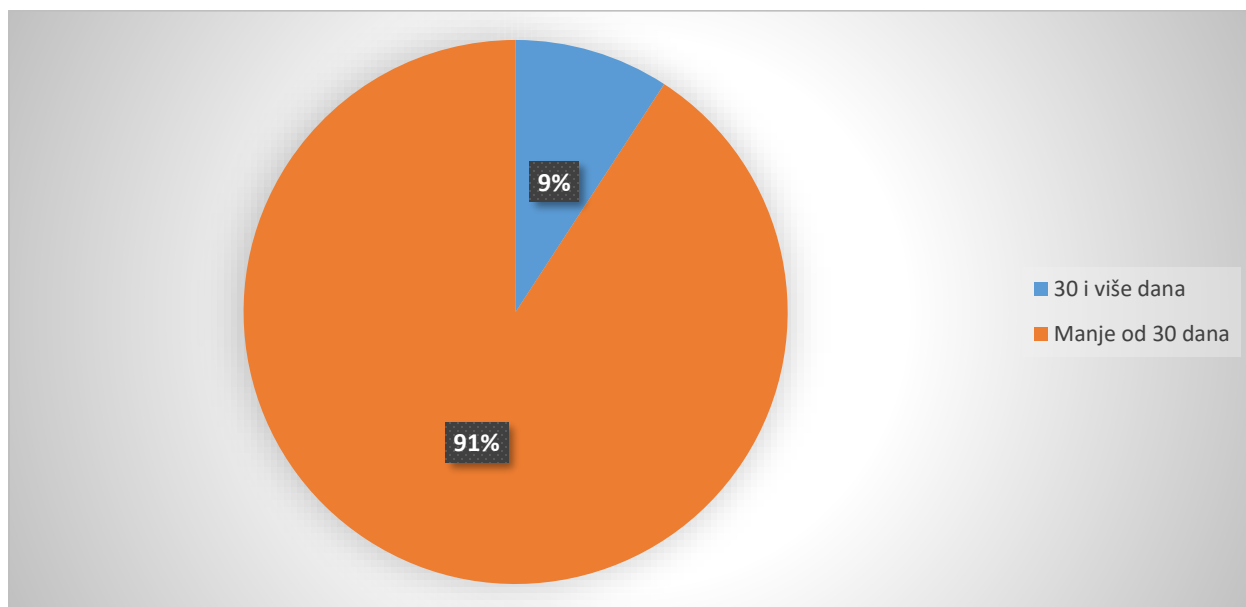
Od 762 provedena savjetovanja u 2020., njih 70, odnosno 9,2 % trajalo je 30 ili više dana dok je preostalih 692 savjetovanja bilo na savjetovanju u skraćenom roku, odnosno manje od propisanih 30 dana. Sustav također bilježi kako je prosječan broj dana savjetovanja za sve akte bio još niži nego 2019. godine (18 prosječnih dana) te je iznosio samo 17 dana.

Unatoč odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama koja predviđa rok za savjetovanje s 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 2020. godini provedeno i 8 savjetovanja za Iskaze o procjeni učinaka propisa (uključujući i Obrasce 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



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

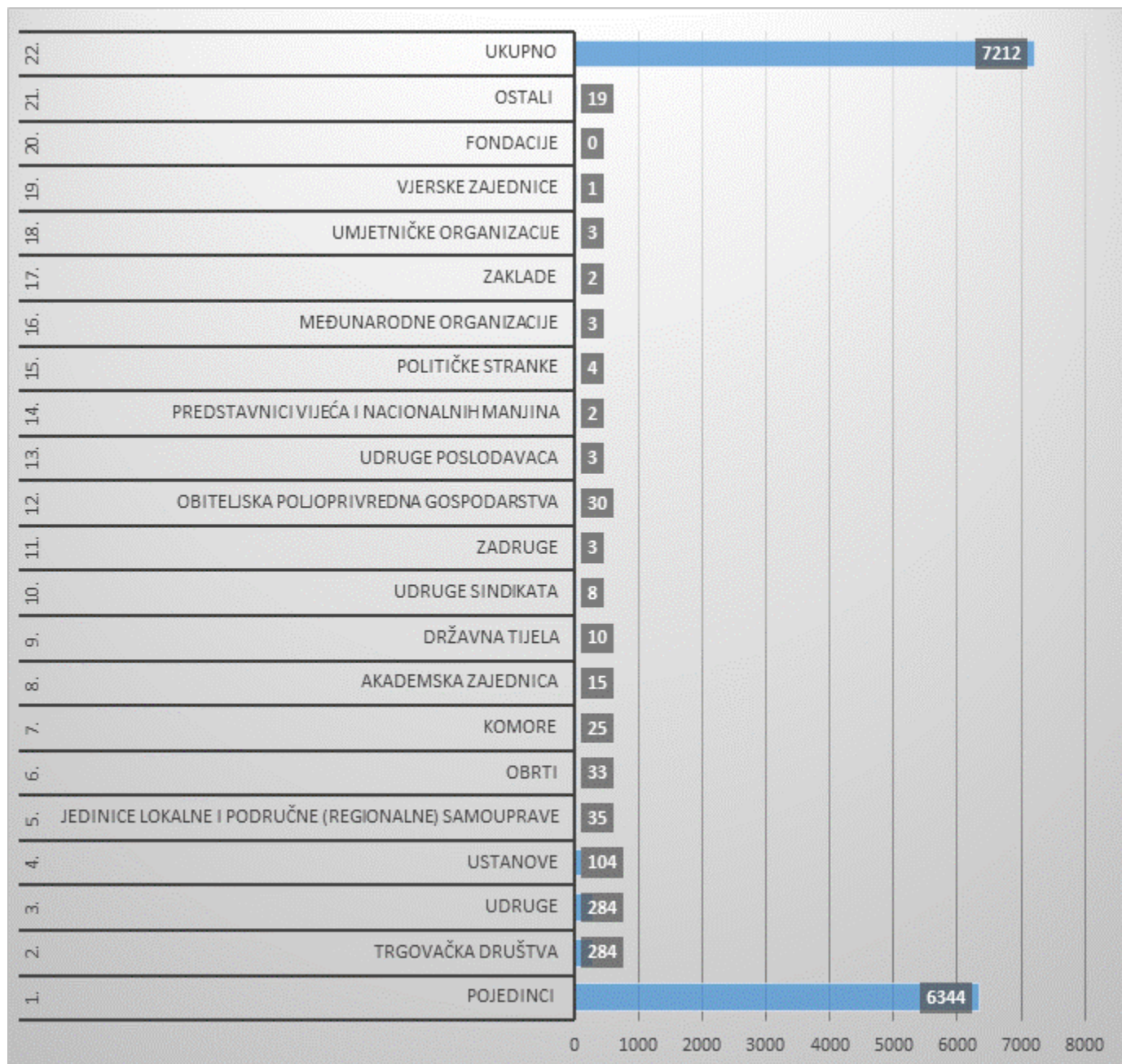
savjetovanja s poslovnim sektorom, a može biti skraćen u slučaju dogovora između zakonodavca i konzultiranih strana. S druge strane u Švedskoj, minimalan obvezni period trajanja savjetovanja je 12 tjedana.

4.6. Podnositelji komentara

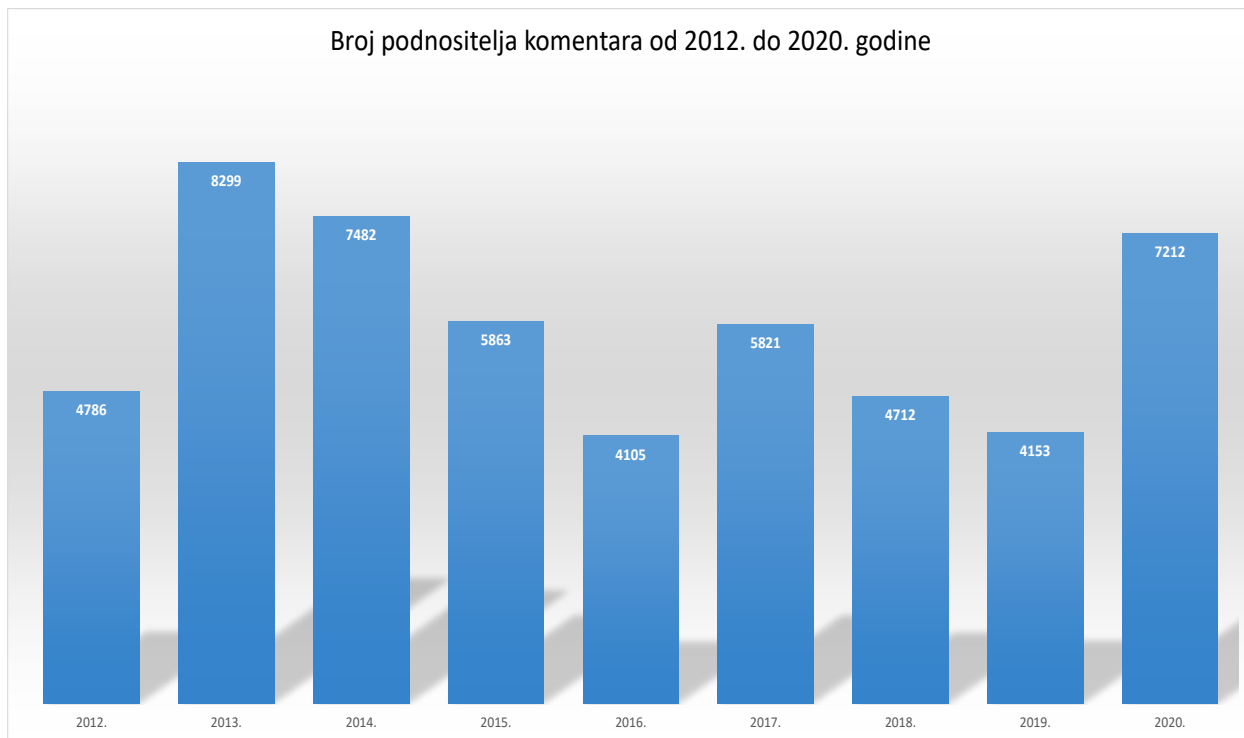
Tijekom 2020. godine, u postupcima savjetovanja s javnošću sudjelovalo je ukupno 7.212 pravnih i fizičkih osoba koje su dostavile komentar/e na nacрте zakona, drugih propisa ili akata nadležnim državnim tijelima. Isto predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2019. godinu kad je svoje komentare dostavilo 4.153 pravnih i fizičkih osoba.

Najveći broj podnositelja, čak njih 6.344 bili su fizičke osobe. Podnositelji komentara bile su i udruge (284), trgovačka društva (284), ustanove (104), jedinice lokalne i područne samouprave (35), obrti (33), komore (25), akademska zajednica (15) te brojne druge pravne osobe.

Grafički prikaz 6.: Struktura podnositelja komentara



Grafički prikaz 7.: Broj podnositelja komentara od 2012. do 2020. godine



Konstantan je rast broja registriranih korisnika e-Savjetovanja kojih je na dan 13. srpnja 2021. godine bilo **37.420**, 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 županijama⁵

R.B.	Županija	Broj podnositelja komentara	Broj komentara
1.	Grad Zagreb	2001	6937
2.	Primorsko-goranska županija	462	1429
3.	Splitsko-dalmatinska županija	756	1998
4.	Osječko-baranjska županija	656	1759
5.	Zagrebačka županija	401	1039
6.	Istarska županija	284	908
7.	Varaždinska županija	286	750
8.	Vukovarsko-srijemska županija	262	668
9.	Dubrovačko-neretvanska županija	169	466
10.	Zadarska županija	292	635
11.	Karlovačka županija	135	427
12.	Međimurska županija	183	418
13.	Požeško-slavonska županija	131	423
14.	Koprivničko-križevačka županija	146	545
15.	Krapinsko-zagorska županija	137	477
16.	Brodsko-posavska županija	208	515
17.	Šibensko-kninska županija	136	337
18.	Bjelovarsko-bilogorska županija	136	352
19.	Sisačko-moslavačka županija	244	790
20.	Virovitičko-podravska županija	98	283
21.	Ličko-senjska županija	34	102
	UKUPNO	7157	21258

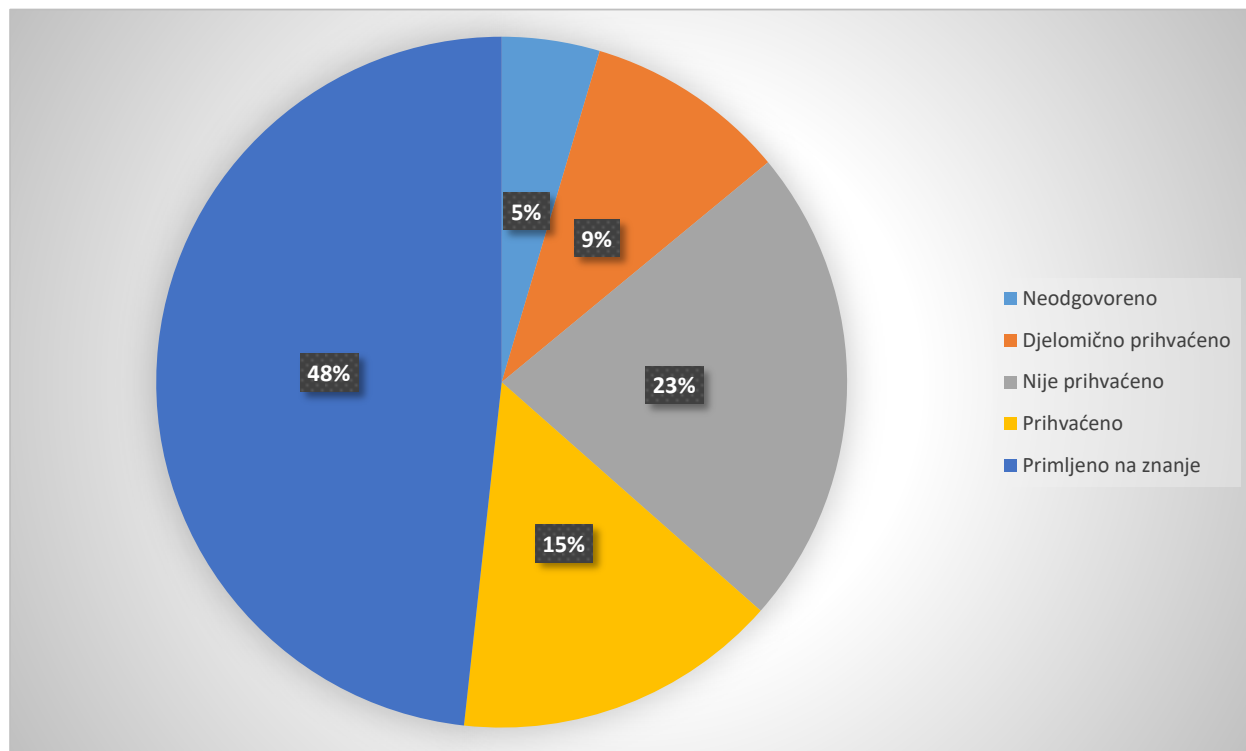
4.7. Broj pristiglih komentara

U 2020. godini ukupno je na nacрте zakona, drugih propisa i akata pristiglo 21.798 komentara. Primjetan je porast u odnosu na 2019. godinu kad je zaprimljeno 19.543 komentara. Od zaprimljenih komentara, prihvaćeno je 3.321, djelomično je prihvaćeno 2057 komentara, 10519 komentara je primljeno na znanje, 4902 komentara nije prihvaćeno dok na 999 komentara nije odgovoreno⁶, odnosno izvješća o provedbi savjetovanja nisu bila objavljena u trenutku izrade ovog Izvješća.

⁵ Podaci se odnose samo na savjetovanja provedena u sustavu e-Savjetovanja.

⁶ Podaci o broju komentara preuzeti su iz sustava e-Savjetovanja na dan 13. svibnja 2021.

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.

5. DALJNI RAZVOJ SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U 2021. GODINI

Ured za zakonodavstvo će u okviru svog djelokruga utjecati na dosljedno izvršavanje obveza savjetovanja s 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.

Višegodišnja praksa korištenja sustava e-Savjetovanja, ukazuje na to da je potrebno raditi i na tehničkom i sadržajnom unaprjeđenju portala e-Savjetovanja, uključujući pojednostavljenje rada u aplikaciji, kako za same korisnike, tako i za nadležne službenike u državnim tijelima, te povećati razinu informiranosti o mogućnostima i primjene svih funkcionalnosti sustava u praksi.

U svrhu jačanja kapaciteta tijela državne uprave za provedbu savjetovanja s javnošću, u 2020. godini očekuje se početak projekta " e-Savjetovanja – središnji državni internetski portal za savjetovanje s javnošću – proširenja i nadgradnje" financiranog kao izravna dodjela sredstava u okviru prioritetne osi 4. „Dobro upravljanje“, Specifičnog cilja 11.i.1 „Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima“ Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. Nositelj projekta je Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva a partner na projektu je Ured za zakonodavstvo.

Specifični ciljevi projekta bit će tehnološko, procesno i funkcionalno unaprjeđenje i proširenje IT sustava e-Savjetovanja te jačanje kapaciteta zaposlenika tijela državne i javne vlasti i uključivanje većeg broja subjekata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u objavljivanje e-Savjetovanja i aktivnije uključivanje svih dionika u sustav e-Savjetovanja.

S obzirom na mjere predviđene u Nacrtu Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje 2021.-2030. te novom Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2021. – 2023., unaprjeđenje postojećeg normativnog okvira i informatičkih preduvjeta u području savjetovanja s javnošću, biti će ostvareno zajedničkom suradnjom Ureda za zakonodavstvo, Povjerenika za informiranje i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva.

Jačanje transparentnosti u tijelima javne vlasti potrebno je osigurati i kroz redovito 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 javnosti) u sklopu savjetovanja.gov.hr.

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	159	609	1.522
2.	Ministarstvo financija	70	149	446
3.	Ministarstvo pravosuđa	7	18	49
4.	Ministarstvo uprave	15	10	66
5.	Ministarstvo pravosuđa i uprave	27	138	389
6.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	38	174	826
7.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	49	3610	9648
8.	Ministarstvo zdravstva	38	350	896
9.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	37	111	259
10.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	14	21	56
11.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	27	618	2109
12.	Ministarstvo državne imovine	0	0	0
13.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	13	157	677
14.	Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine	9	48	235
15.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	20	47	137
16.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	23	150	708

17.	Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike	11	57	135
18.	Ministarstvo kulture	9	103	762
19.	Ministarstvo kulture i medija	5	11	13
20..	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	13	98	246
21.	Ministarstvo hrvatskih branitelja	5	19	91
22.	Ministarstvo turizma	6	48	66
23.	Ministarstvo turizma i sporta	7	34	51
24.	Ministarstvo unutarnjih poslova	43	820	943
25.	Ministarstvo obrane	21	14	25
26.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	3	0	0
27.	Ured za udruge Vlade RH	2	17	34
28.	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost	1	0	0
29.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	1	0	0
30.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	2	4	30
31.	Središnji državni ured za demografiju i mlade	3	1	1
32.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	5	400	728
33.	Državni zavod za statistiku	3	5	19
34.	Državni zavod za mjeriteljstvo	5	6	9
35.	Državna geodetska uprava	7	55	405

36.	Državni inspektorat	4	2	2
37.	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo	12	19	83
38.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	41	11	37
39.	Hrvatska vatrogasna zajednica	10	30	135
40.	Odbor za standarde financijskog izvještavanja	1	0	0
41.	Hrvatska narodna banka	20	29	81
	UKUPNO:	786	7.993	21.919