

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

**ANALITIČKO IZVJEŠĆE O PRAĆENJU PROVEDBE
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA
br. 8/2019**

**Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2019.
godini**

Zagreb, ožujak 2020.

Sažetak

Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama, od 2016. godine prati i primjenu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno provedbu savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, kao i pri donošenju strateško-planskih dokumenata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba.

Već treću godinu za redom, provedba članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama prati se u svim njegovim segmentima, na središnjoj državnoj razini, pri čemu se željelo dobiti i rezultate longitudinalnog praćenja, s polaznim točkama koje su utvrđene u ranije provedenim praćenjima provedbe savjetovanja s javnošću.

Kao i prethodnih godina, cilj ovog analitičkog praćenja provedenog prema identičnoj metodologiji bio je utvrditi koliki je udio akata za koje je provedeno savjetovanje u odnosu na akte koji su doneseni, objavljeni u Narodnim novinama i koji su stupili na snagu u 2019. godini, te usporediti dobivene rezultate s onima iz ranijih analitičkih praćenja.

Također su analizirani podaci o načinima provedbe savjetovanja – prije svega u odnosu na zakonski rok za provedbu savjetovanja s javnošću, obvezu objave izvješća o provedenom savjetovanju, kao i rok u kojem je navedeno objavljeno, s analizom odgovora na pristigle prijedloge i primjedbe.

Analitičkim praćenjem br. 8/2019 - Provedba savjetovanja s javnošću u središnjim tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2019. godini, obuhvaćeno je ukupno 553 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 104 zakon, 33 uredbu, 384 pravilnika, 14 standarda i kriterija, 5 odluka/kurikula, 9 planova i programa i 1 smjernica. Praćenjem nisu obuhvaćene uredbu o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose prema članku 54. (NN 66/19). Zakona o sustavu državne uprave, kao i propisi za koje se savjetovanje provodilo u skladu sa Zakonom o procjeni učinka propisa te propisi kojima se preuzimala pravna stečevina EU, te akti organizacijske prirode koji su se odnosili na usklađivanje s drugim propisima.

Analiza svih prikupljenih podataka za sve vrste akata pokazuje da je savjetovanje s javnošću provedeno za 472 od 553 propisa, odnosno 85,35%, što predstavlja značajno povećanje na razini svih promatranih akata, jer je usporediv agregatni rezultat praćenja u 2018. iznosio 71,33% (418 provedenih savjetovanja od ukupno promatranih 586 propisa), a osobito u odnosu na rezultate praćenja za 2017. kad je taj udio iznosio svega 45,39% ili u odnosu na 2016. kad je savjetovanje bilo provedeno u 40,37% slučajeva.

Među propisima najvišeg ranga – zakonima i uredbama, utvrđeno je kako je savjetovanje u praćenju za 2019. godinu provedeno za 95,62 % zakona i uredbi (100% zakona i 82% uredbi). Analiza provedenih savjetovanja za podzakonske akte tijekom 2019. godine, ukazuje da su provedena za 86,45% pravilnika (332 od 384), dok se savjetovanja za druge vrste akata – planove, standarde, kriterije i smjernice puno rjeđe provode.

U odnosu na vremensko trajanje—savjetovanja, zabilježen je pad trajanja provedbe savjetovanja, s obzirom da je praćenje pokazalo kako je prosječan broj dana trajanja savjetovanja za sva tijela i za sve akte 22,19 dana, što predstavlja daljnji pad prosječnog trajanja savjetovanja u odnosu na 2018. godinu, kad je utvrđeno da su savjetovanja prosječno trajala 23 dana.

U okviru predmetnog analitičkog praćenja, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja podnijeli ukupno 13.259, što predstavlja povećanje u odnosu na ranije godišnje praćenje za 2018. godinu kad je podneseno 11.739. mišljenja, komentara i prijedloga, a više no dvostruko više u odnosu na 2017. godinu, kada je bilo evidentirano 6.521 prijedloga, mišljenja i komentara za akte za koje je objavljeno izvješće. Među pristiglim komentarima, prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno je njih 4.715 odnosno 36% što predstavlja povećanje u odnosu na 33% u 2018. godinu ili 25,27% prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara tijekom 2017. godine.

Iz navedenog proizlazi da razina kvalitete prijedloga građana i pravnih osoba kao zainteresirane javnosti kontinuirano povećava.

Povjerenik za informiranje je, temeljem analitičkog pregleda, izradio i preporuke za poboljšanje primjene članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, a rezultati praćenja poslužit će u za planiranje provedbe inspekcijskog nadzora te biti korišteni i za potrebe održavanja edukacijskih ciklusa Povjerenika za informiranje u suradnji s Uredom za zakonodavstvo i Uredom za udruge Vlade RH i Državnom školom za javnu upravu.

Sadržaj

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA.....	3
1. Svrha i razlozi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama	3
2. Metodologija praćenja.....	5
DIO II. REZULTATI PRAĆENJA.....	76
1. Provedba savjetovanja s javnošću i poštivanje zakonske obveze	76
2. Rokovi provedbe savjetovanja.....	12
3. Zaključak i preporuke.....	17 14

1. Svrha i razlozi praćenja provedbe savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i državnim upravnim organizacijama

Državna tijela, tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima dužna provoditi savjetovanja s javnošću o nacrtima zakona i podzakonskih propisa, kao i za opće akte te strateške i planske dokumente kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba, sukladno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje Zakon). Predmetnim je člankom propisano i da savjetovanja s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću.

Kao prvi korak u ispunjavanju zakonske obveze, obveznici su dužni 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 treba sadržavati 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 nacrt propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.

Savjetovanje započinje objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta. S objavom nacrt akta o kojem se provodi savjetovanje, nužno je objaviti i obrazloženje razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja, a radi bolje interakcije, poželjno je zatražiti komentar za pojedina nova ili dvojbena rješenja.

Savjetovanje prema Zakonu, traje u pravilu 30 dana, pri čemu za skraćivanje roka moraju postojati opravdani razlozi, koje je potrebno navesti u popratnom dokumentu ili obrazloženju akta. U slučajevima kad se savjetovanje provodi prema posebnom propisu – Zakonu o procjeni učinka propisa, primjenjuju se odredbe tog Zakona.

Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, držeći se okvirnog roka iskazanog u Planu savjetovanja. Izvješće o provedbi savjetovanja sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrt obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument. Naime, i Poslovnik Hrvatskog sabora (članak 174., stavak 4.) i

Poslovnik Vlade RH (članak 30., stavak 4.) sadrže odredbe o obvezi prilaganja izvješća o provedenom savjetovanju od strane podnositelja samom prijedlogu akta. Nakon provedenog savjetovanja dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru, tijelo javne vlasti dužno je čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu.

Kroz takvu otvorenost tijela javne vlasti ostvaruje se sadržaj demokratskog procesa u kojem je vlast responsivna u odnosu na potrebe građana, jača se sudjelovanje građana u obavljanju javnih poslova te poboljšava kvaliteta propisa i njihova učinkovitost, a na koncu i njihova implementacija, radi povećanog stupnja pristajanja uz pravila u čijem je donošenju sudjelovala javnost.

Savjetovanje s javnošću mehanizam je koji poznaju i drugi zakonski propisi. Osim Zakona o procjeni učinka propisa, tu su i Zakon o gradnji, Zakon o održivom gospodarenju otpadom i Zakon o zaštiti okoliša, koji predviđaju posebne načine i postupke za upoznavanje javnosti s prijedlozima određenih planskih dokumenata ili odluka te njihovim izmjenama kao i davanje prijedloga i mišljenja od strane javnosti. Postupci uključivanja javnosti predviđeni spomenutim propisima predstavljaju poseban oblik savjetovanja s javnošću. Ti su propisi usklađeni s europskom pravnom stečevinom i međunarodnim konvencijama koje predviđaju efikasan i inkluzivan proces uključivanja javnosti u odlučivanje o pitanjima od ključnog značenja za lokalnu zajednicu, a i šire – pitanja utjecaja na okoliš, gospodarenja otpadom i prostornog uređenja. S obzirom da Zakon o pravu na pristup informacijama ne predviđa supsidijarnu primjenu odredbe članka 11., preporuča se da provedba savjetovanja s javnošću osim internetske može biti upotpunjena i drugim oblicima.

Naime, ako se povrh posebnih procedura omogući i internetsko savjetovanje sukladno članku 11. Zakona omogućava se širem krugu korisnika uključivanje u donošenje odluka koje imaju neposredan utjecaj na njihov život i rad. Također, internetsko savjetovanje ne isključuje i druge načine savjetovanja, kao što su javne rasprave, distribucija nacrtu propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i dr. U tom smislu, Vladin Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata iz 2009. i pripadajuće Smjernice aktualne su i dalje te ih tijela mogu primjenjivati u mjeri u kojoj nisu suprotni zakonskim odredbama.

Važnost uključivanja javnosti u proces donošenja odluka prepoznata je i u Akcijskom planu za provedbu nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.-2019., u čijoj mjeri 3.1. stoji da će se postupku donošenja propisa dosljedno primjenjivati odredbe Zakona o procjeni učinaka propisa i Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i podredno Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, te pratiti broj (udio) zakona, drugih propisa i strateških dokumenata u odnosu na koje je proveden postupak procjene učinaka propisa sukladno Zakonu o procjeni učinka propisa, odnosno savjetovanja s javnošću sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, u odnosu na ukupan broj usvojenih zakona, propisa i strateških dokumenata.

2. Metodologija praćenja

S ciljem utvrđivanja udjela provedenih savjetovanja u odnosu na određeni opseg akta kojih su nositelji izrade bila tijela državne uprave te Vlada RH odnosno njezini uredi i koji su tijekom 2019. godine objavljeni u Narodnim novinama, uključujući i način provedbe savjetovanja, korištena je sljedeća metodologija:

- 1. korak – pomoću pretraživača Narodnih novina (<http://narodne-novine.nn.hr>) utvrđen je popis zakona, uredbi, pravilnika, strategija/planova, kriterija, programa, standarda, smjernica, i kodeksa donesenih i objavljenih tijekom 2019. godine
- 2. korak – utvrđeni su akti za koje postoji obveza provedbe savjetovanja, čiji su stručni nositelji izrade i/ili donositelji bila tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije) te Vlada RH odnosno njezini uredi. Izostavljeni su akti na koje se primjenjuje Zakon o procjeni učinka propisa i akti koji su donijeti temeljem članka 54. Zakona o sustavu državne uprave¹ (uredbe o unutarnjem ustrojstvu), kao i akti kojima se preuzima pravna stečevina EU ili oni akti koji se odnose na operacionalizaciju Vladinih odluka (mirovinska reforma, status ravnatelja u ministarstvima)
- 3. korak - s obzirom na obvezu provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave putem središnjeg državnog portala za provedbu savjetovanja (eSavjetovanja <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>), izvršena je usporedba baze akata objavljenih u Narodnim novinama tijekom 2019. godine s aktima za koje je provedeno savjetovanje na portalu eSavjetovanja
- 4. korak – s obzirom na probleme u pretrazi objavljenih savjetovanja na portalu eSavjetovanja, izvršena je za svaki od akata kontrolna radnja pretrage putem internetske tražilice
- 5. korak – za one akte za koje je pronađeno savjetovanje na središnjem portalu, u prethodno izrađenu bazu podataka uvršteni su i sistematizirani sljedeći podaci: naziv akta; broj Narodnih novina u kojima je akt objavljen; donositelj akta / stručni nositelj izrade akta; vrsta akta; vremensko razdoblje trajanja savjetovanja i broj dana trajanja savjetovanja; datum i rok objave izvješća; broj pristiglih komentara; broj prihvaćenih i/ili djelomično prihvaćenih komentara

Ističemo da je, kao i u prethodno praćenim razdobljima, u ovom analitičkom izvješću fokus usmjeren na objektivne pokazatelje provedbe savjetovanja, dok sadržaj propisa i eventualne posljedice na duljinu savjetovanja ili razlozi za izostanak provedbe nisu bili predmetom analize, a sve kako bi dobiveni rezultati bili međusobno usporedivi i kako bi se mogli zacrtati trendovi

¹ NN 69/19

u longitudinalnom praćenju provedbe ove zakonske obveze, koja se još uvijek dijelom shvaća fakultativno, unatoč tome što se ima primjenjivati od 2013. godine do danas.



DIO II. REZULTATI PRAĆENJA

1. Provedba savjetovanja s javnošću i poštivanje zakonske obveze

Početna točka ovog i svih prethodnih analitičkih praćenja bila je na što preciznijem utvrđivanju opsega akata koji su objavljeni tijekom 2019. godine u službenom glasilu Republike Hrvatske Narodne novinama za koje je postojala obveza provedbe savjetovanja s javnošću. Osim opsega akata, posebna je pozornost dana načinu provedbe savjetovanja u smislu razvrstavanja akata prema nositeljima izrade, trajanju savjetovanja, objavi izvješća odnosu na rokove objave izvješća i obrazloženost komentara koji nisu prihvaćeni.

Analitičkim praćenjem br. 8/2019 - Provedba savjetovanja s javnošću u središnjim tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2019. godini, obuhvaćeno je ukupno 553 objavljenih propisa, akata i dokumenata, od kojih 104 zakona, 33 uredbe, 384 pravilnika, 14 standarda i kriterija, 5 odluka/kurikula, 9 planova i programa i 1 smjernica. Kao i prethodnih godina, izostavljene su uredbe o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose prema članku 54. Zakona o sustavu državne uprave, kao i propisi za koje se savjetovanje provodilo u skladu sa Zakonom o procjeni učinka propisa i propisi kojima se preuzimala pravna stečevina EU. Također su izostavljeni sistemski propisi kojima su se provodile Vladine odluke, poput usklađivanja propisa koji se odnose na dob osiguranika za odlazak u mirovinu i radni status ravnatelja u ministarstvima.

Analizom prikupljenih podataka za promatrani opseg akata utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno za 472 od 553 akata ili 85,35% dok je prema praćenju za godinu ranije savjetovanje bilo provedeno za 418 od 586 akata odnosno 71,33% propisa. Usporedivi rezultati analitičkog praćenja iz 2017. godinu pokazali su da je savjetovanje bilo provedeno u 276 od 608 ili za 45,37 %, dok je u praćenju provedbe ove zakonske obveze za 2016. godinu kumulativno taj udio iznosio 40,37%.

Iz ovih skupnih podataka proizlazi da je udio akata za koje je provedeno savjetovanje značajno porastao, i to za 14%, čime je nastavljen pozitivan trend rasta udjela razvidan iz godine u godinu (rast u 2018. u odnosu na 2017. godinu bio je gotovo 26%), kako je prikazano u Tablici

1. Prikaz trenda porasta udjela savjetovanja s javnošću za sve vrste akata u razdoblju 2016.-2019.

Tablica 1. Prikaz trenda porasta udjela savjetovanja s javnošću za sve vrste akata 2016.-2019.

<i>Godina praćenja</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja (%)</i>	<i>Porast (%)</i>
2016.	40,37	/
2017.	45,37	5,00
2018.	71,33	25,96
2019.	85,35	14,00

Najveći udio provedenih savjetovanja odnosi se na zakone kao propise najvišeg ranga (100%), na čijoj je razini zadržan 100% udio zakona za koje je provedeno savjetovanje s javnošću, a što je i u skladu s odredbama Poslovnika Vlade RH i Poslovnika Hrvatskog sabora, u kojima je propisana obveza prilaganja izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću za akt koji je predloženo usvojiti i poslati u daljnju proceduru. Na razini uredbi u 2019. godini zabilježen je mali pad – sa 83% u 2018. godini na 82% u 2019. godini. Značajan je iskorak postignut na razini pravilnika, koji imaju izuzetnu važnost jer dopunjuju zakone - u 2019. godini savjetovanje s javnošću provedeno za čak 86,45% pravilnika, dok je u 2018. godini to bilo učinjeno za svega 66,57% pravilnika. Savjetovanja su se provodila i za 77,77% pravilnika i programa i za 40% odluka/kurikula, dok su druge vrste akata u promatranom razdoblju ostala neprepoznata kao akt koji bi trebao biti stavljen na savjetovanje s javnošću, kao što je prikazano u Tablici 2. Detaljna razrada prema vrstama propisa i nositeljima pripreme akata nalazi se u Tablici 4.

Tablica 2. Prikaz udjela provedenih savjetovanja prema vrsti akata u 2019.

<i>Vrsta propisa / akta</i>	<i>Broj</i>	<i>Provedeno savjetovanja</i>	<i>Neprovedeno savjetovanja</i>	<i>Udio provedenih savjetovanja (%)</i>
Zakon	104	104	0	100,00%
Uredba	33	27	6	81,81%
Pravilnik	384	332	52	86,45%
Odluka/Kurikul	5	2	3	40%

Standardi/kriteriji	14	0	14	0%
Plan/Program	9	7	2	77,77%
Smjernice	1	0	1	0%
Poslovnik	0	0	0	0%
Strategija	1	0	1	0%
Ukupno	553	472	81	85,35%

Ovi nalazi pokazuju 100% udjela provedenih savjetovanja na razini zakonskih prijedloga, kao i u prethodnom razdoblju, mali pad od oko 1% na razini uredbi i porast od 19,88% udjela pravilnika za koje je provedeno savjetovanje u odnosu na isto praćenje za 2018. godinu. Među propisima najvišeg ranga – zakonima i uredbama- utvrđeno je kako je savjetovanje 2019. godinu provedeno za 95,6% zakona i uredbi.

Značajan nalaz ovog praćenja odnosi se na pravilnike, koji su najbrojnija i izuzetno važna skupina akata koji se donose na centralnoj razini, čiji se udio više no udvostručio u razdoblju od 2016. do 2019., iako još postoji prostora za poboljšanja.

Sveukupno se za propise najvišeg ranga – zakone, uredbi i pravilnike može kazati kako se obveza provedbe savjetovanja s javnošću provodi u 89% slučajeva, unatoč postojanju zakonske obveze o provedbi savjetovanja s javnošću od 2013. godine.

Tablica 3. Prikaz udjela provedenih savjetovanja u odnosu na objavljene za zakone, uredbi i pravilnike 2016./2019.

Vrsta propisa	Udio provedenih savjetovanja 2016.	Udio provedenih savjetovanja 2017.	Udio provedenih savjetovanja 2018.	Udio provedenih savjetovanja 2019.
Zakon	47,62%	68,89%	100,00%	100%
Uredba	28,57%	53,85%	83,33%	81,81%
Pravilnik	41,56%	48,55%	66,57%	86,45%
Uk./prosj.	40,84%	57,10%	83,30%	88,86%

2. Provedba savjetovanja prema nositelju pripreme akta

Analitičko praćenje primjene članka 11. Zakona uključuje i analizu postupanja tijela koja su bila nositelji izrade propisa, odnosno prikaz vrste akata za koja su tijela provodila savjetovanja i udio provedenih savjetovanja u odnosu na broj akata objavljenih u Narodnim novinama tijekom 2019. godine, po tijelima javne vlasti. Kao i ranijih godina, veliki resori i njihova ministarstva kumulativno su proveli više savjetovanja od svih ostalih zajedno.

Prije svega riječ je o Ministarstvu poljoprivrede, koje je tijekom 2019. godine pripremlilo 136 akata, a od čega ih je na savjetovanju bilo 126, odnosno 92,64%. Prema broju pripremljenih akata slijede Ministarstvo financija s 60 akata, od kojih je savjetovanje provedeno za njih 46, odnosno 76,66%.

Prilikom analize udjela provedenih savjetovanja u odnosu na broj ukupno pripremljenih akata, kao najdosljedniji u primjeni ove zakonske obveze izdvojeni su sa 100% provedenih savjetovanja Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (15/15), Ministarstvo kulture (13/13), Državni zavod za mjeriteljstvo (6/6), Državni inspektorat (5/5) dok su ostala tijela koja su imala 100% provedenih savjetovanja zabilježila manji broj akata na kojima su radili tijekom godine - Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo hrvatskih branitelja, Državna geodetska uprava, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Središnji državni ured za šport po 3 akta, Državni zavod za intelektualno vlasništvo i Središnji državni ured za Hrvate izvan RH po 2, a Ministarstvo državne imovine, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva i Državni zavod za statistiku po 1 akt.

Prema visini udjela provedenih savjetovanja slijede Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (18/19 ili 94,73%), Ministarstvo turizma (11/12 ili 91,66%), Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (13/15 ili 86,66%), Ministarstvo uprave (12/14 ili 85,71%), Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade, socijalnu politiku (11/13 ili 84,61%), Ministarstvo zdravstva (19/24 ili 79,16%), Ministarstvo unutarnjih poslova (19/25 ili 76%), (Ministarstvo znanosti i obrazovanja (22/30 ili 73,33%) i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (7/10 ili 70%).

Važno je napomenuti kako analizom nisu obuhvaćeni akti koji nisu bili objavljeni do 31. prosinca 2019., iako su kroz godinu stručni nositelji izrade akata proveli savjetovanje.

Tablica 4: Broj i vrsta akata objavljenih u Narodnim novinama 2019 godine, za koje je provedeno savjetovanje s javnošću, prema stručnom nositelju izrade

Tijelo donositelj akta	Vrsta akta												UKUPNO
	ZAKON	UREDBA	PRAVILNIK	POSLOVNIK	ODLUKA	STANDARD	STRATEGIJA	SMJERNICA	KRITERIJ	PLAN	KURIKUL	PROGRAM	
Ministarstvo financija	19	1	26										46
Ministarstvo uprave	9	2	1										12
Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	12	5	9									3	30
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije		1	6										7
Ministarstvo obrane	4	2	6										12
Ministarstvo zdravstva	2		17										19
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	2	1	18										21
Ministarstvo unutarnjih poslova	7	2	10										19
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	8		10										18
Ministarstvo poljoprivrede	11	3	110									2	126
Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	1		10										11
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	1		14										15
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	3												3
Ministarstvo državne imovine		1											1
Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	2	3	8										13
Ministarstvo hrvatskih branitelja	1		2										3
Ministarstvo kulture	1		12										13
Ministarstvo pravosuđa	15	2	27						1				45
Ministarstvo turizma	1	1	9										11
Ministarstvo znanosti i obrazovanja	1		19							2			22
Državna geodetska uprava		1	2										3
Državni inspektorat			5										5
Državni zavod za intelektualno vlasništvo	1		1										2
Državni zavod za mjeriteljstvo			6										6
Državni zavod za statistiku	1												1
Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske			2										2
Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje		2	1										3
Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	1												1
Središnji državni ured za sport	1		1									1	3
UKUPNO:	104	27	332						1	2	6		472

3. Rokovi provedbe savjetovanja

Ured Povjerenika za informiranje redovito postupaju prema predstavkama građana i pravnih osoba vezane uz rok u kojem je potrebno provoditi savjetovanje, pa se stoga posebna pažnja daje praćenju broja dana trajanja savjetovanja i broja dana koliko je tijelu trebalo da sastavi i objavi odgovore na pristigla mišljenja, prijedloge i primjedbe, budući se korisnici učestalo obraćaju povjereniku za informirane i radi činjenice da izostaje objava izvješća s odgovorima na prijedloge i mišljenja.

Potrebno je istaknuti kako Zakon o pravu na pristup informacijama nije propisao rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju, pa je na stručnom nositelju da ga prilikom stavljanja akta na savjetovanje u sustavu e-savjetovanja, utvrdi unaprijed prema procijenjenom broju očekivanih primjedbi i mišljenja. Preporuka Povjerenika za informiranje bila je da rok za objavu izvješća bude unutar 30 dana od dana završetka savjetovanja s javnošću za akt o kojem je riječ. Praćenja iz prethodnih godina pokazuju kako su neka tijela bila sklonija unaprijed odrediti znatno dulji rok, čak i dulje no što je rok trajanja samog savjetovanja, međutim u praćenju za 2019. godinu.

Analiza o prosječnom broju dana trajanja savjetovanja i broja dana potrebnih za objavu izvješća prikazana je u tablici 5., prema tijelu, obvezniku provedbe savjetovanja za sve akte kojih su bili nosioci pripreme propisa u 2019. godini, kao i u udjelima provedenih savjetovanja.

Tablica 5: Prikaz udjela provedenih savjetovanja, trajanja savjetovanja i broja dana potrebnih za objavu izvješća prema tijelu prema nositeljima akata u 2019.

Tijelo donositelj akta	Broj donesenih akata	Broj akata za koje je provedeno savjetovanje	Broj akata za koje nije provedeno savjetovanje	Udio provedenih savjetovanja (%)	Prosječan broj dana trajanja savjetovanja	Prosječan broj dana do objave izvješća
Ministarstvo financija	60	46	14	76,66	21	19
Ministarstvo uprave	14	12	2	85,71	16,5	3
Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	35	30	5	85,71	21,45	16,5
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije	10	7	3	70	16,42	10
Ministarstvo obrane	18	12	6	66,66	17,45	27,4

Ministarstvo zdravstva	24	19	5	79,16	29	33,7
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	32	21	11	65,62	28,9	35,8
Ministarstvo unutarnjih poslova	25	19	6	76	18,61	27,6
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	19	18	1	94,73	28,2	48
Ministarstvo poljoprivrede	136	126	10	92,64	19,17	9,8
Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	13	11	2	84,61	22,5	14
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	15	15	0	100	26,1	6,6
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	3	3	0	100	15	0
Ministarstvo državne imovine	1	1	0	100	30	30
Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	15	13	2	86,66	21,3	8,6
Ministarstvo hrvatskih branitelja	3	3	0	100	22,5	0
Ministarstvo kulture	13	13	0	100	33	55
Ministarstvo pravosuđa	49	45	4	91,83	20,45	16,5
Ministarstvo turizma	12	11	1	91,66	29	11
Ministarstvo znanosti i obrazovanja	30	22	8	73,33	25,31	21,3
Državna geodetska uprava	3	3	0	100	25	17
Državni inspektorat	5	5	0	100	15	7
Državni zavod za intelektualno vlasništvo	2	2	0	100	30	4
Državni zavod za mjeriteljstvo	6	6	0	100	25	12,5
Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	1	1	0	100	30	1
Državni zavod za statistiku	1	1	0	100	30	4
Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	2	2	0	100	24	13

Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	3	3	0	100	14	8,6
Središnji državni ured za šport	3	3	0	100	25	31



Prema praćenju Povjerenika za informiranje o načinu provedbe savjetovanja za propise najvišeg ranga – zakone i uredbe koji su stupili na snagu tijekom 2019. godine, utvrđeno je savjetovanje provedeno u zakonskom roku za 41% akata što predstavlja povećanje u odnosu na godinu ranije kad je savjetovanje u skladu sa zakonskim rokovima provedeno za samo 34% akata, ali i dalje manje nego što je pokazao nalaz iz 2017. godine, kad je za propise najvišeg ranga (zakone i uredbe) savjetovanje provedeno u roku za 43,83 % akata. Napominjemo kako smo kao adekvatan rok uzeli i 29 dana, zbog mogućih odstupanja prilikom računanja broja dana prema kalendaru.

Udio onih akata koji su bili na savjetovanju između 28 i 15 dana iznosio je 46%, a kraće od 15 dana prema praćenju za 2019. godinu iznosio je 13%. Prikaz navedenih udjela po godinama prikazan je u Tablici 6.

Tablica 6. Usporedni pregled trajanja savjetovanja za zakone i uredbe koji su stupili na snagu 2016.-2019. godinu

Trajanje savjetovanja (dani)	Broj savjetovanja 2016.	Udio (%)	Broj savjetovanja 2017.	Udio (%)	Broj savjetovanja 2018.	Udio (%)	Broj savjetovanja 2019.	Udio (%)
29 i više	6	19	39	44	62	34	54	41
15 – 28	18	56	41	46	87	48	60	46
kraće od 15	8	25	9	10	32	18	17	13
Ukupno	32	100	89	100	181	100	131	100

Ukupno uzevši, u odnosu na trajanje provedbe savjetovanja s javnošću za sve vrste akata, prosječan rezultat, odnosno broj dana trajanja savjetovanja za sva tijela i za sve akte je 22,19 dana što u odnosu na praćenje za 2018. godinu kada je taj podatak za sve vrste akata bio prosječno 24 dana, predstavlja daljnje nazadovanje u količini vremena koja se zainteresiranoj, stručnoj i općoj javnosti ostavlja da uoči objavljeno savjetovanje, prouči dokument i dostavi svoja mišljenja, komentare i prijedloge. Ovakvom prosječnom rezultatu najviše su pridonijela skraćena savjetovanja za pravilnike koji su najbrojnija grupa akata za koje je potrebno provoditi savjetovanje, a u kojoj je u praćenju za 2019., utvrđeno i kako je zabilježen najveći porast udjela provedenih savjetovanja u odnosu na prethodne godine, kako je prikazano u tablici 3. Prikaz udjela provedenih savjetovanja u odnosu na objavljene za zakone, uredbe i pravilnike 2016./2019.

Prema podacima analitičkog praćenja s portala e-Savjetovanja, vidljivo je da je savjetovanje provedeno u zakonom propisanom roku u samo 40,5 % slučajeva, 30,3% akata bilo je na savjetovanju 15-28 dana, a manje od 15 dana 14,6% akata, dok za 14,6% akata savjetovanje nije provedeno.

Tablica 7. Analiza akata s obzirom na provedena savjetovanja s javnošću i njihovim trajanjem u 2019.

Provedba i trajanje savjetovanja 2019.	Broj savjetovanja	Udio (%)
29 dana i više	223	40,5
od 15 do 28 dana	168	30,3
manje od 15 dana	81	14,6
nije provedeno	81	14,6
Ukupno	553	100

Svega 6 ministarstava poštovala su rok koji propisuje Zakon – Ministarstvo turizma, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja te Ministarstvo državne imovine), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva kao i neke državne upravne organizacije - Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Državni zavod za statistiku i savjetovanja su provodili u skladu s rokovima. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo uprave, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Ministarstvo obrane, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo poljoprivrede, Državni inspektorat i Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje provodili su savjetovanja značajno ispod zakonskog roka, između 15 i 20 dana.

Posebno, međutim, valja istaknuti i tijelo koje je rokove provedbe savjetovanja i premašilo, uviđajući potrebu i korist od dijaloga sa stručnom i širom javnošću u pripremi propisa – Ministarstvo kulture, koje je za svih 13 akata provelo savjetovanja koja su prosječno trajala 33 dana.

Detaljniji pregled utvrđenih rokova provedbe savjetovanja s javnošću prema stručnim nositeljima izrade akata sistematiziran je u Tablici 5.

Posljednji promatrani segment analitičkog praćenja odnosio se utvrđivanje je li izvješće uz pojedino savjetovanje objavljeno i uvidom u objavljena izvješća o provedenom savjetovanju. Pritom se utvrđivao broj pristiglih prijedloga i komentara, kao i broj prihvaćenih i djelomično prihvaćenih prijedloga i komentara, prema tijelima i prema aktima.

U okviru praćenja ovog posljednjeg segmenta procesa savjetovanja, valja razlikovati analizu dostavljenih primjedbi kao responsivni mehanizam prema sudionicima savjetovanja te izvješće o provedenom savjetovanju, koje se kao dokument prilaže uz prijedlog propisa, sukladno Poslovniku Hrvatskog sabora (čl. 174. st. 4.) i Poslovniku Vlade RH (čl. 30. st. 4.).

Vezano uz obvezu objave izvješća o provedenom savjetovanju s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja, kao ključni segment dijaloga s onima koji se uključuju u proces donošenja odluka, Povjerenik je posebnu pažnju posvetio upravo ovom dijelu praćenja provedbe savjetovanja.

U odnosu na 472 provedena savjetovanja, izvješće o provedenom savjetovanju s komentarima i odgovorima u trenutku analitičkog praćenja objavljeno je u 423 ili 89% slučajeva, što je manje nego prethodne godine kad je izvješće bilo objavljeno za 96 % akata.

Provedba

U okviru predmetnog analitičkog praćenja, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja za akte koji su stupili na snagu 2019. godine podnijeli ukupno 13.258 mišljenja, komentara i prijedloga, oko 20% više nego prema praćenju provedenom godinu dana ranije (11.739) i dvostruko više u odnosu na rezultat praćenja za 2017. (6.521 prijedloga, mišljenja i komentara). Među pristiglim komentarima, prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno je njih 4.715 (godinu ranije bilo je prihvaćeno 3.871 komentara), odnosno 36% što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2018., kad je bilo prihvaćeno oko 33% pristiglih komentara ili 25,27% prihvaćenih ili djelomično prihvaćenih komentara tijekom 2017. godine.

Navedeni nalaz ukazuje na jačanje instrumenta savjetovanja s javnošću i u dijelu koji se odnosi na relevantnost, strukturiranost i kvalitetu dostavljenih komentara, mišljenja i prijedloga sudionika savjetovanja, koji ga sve češće koristi i kao prigodni struni dijalog s resorima koji su nositelji pripreme akata.

Dijalog bi se moglo još značajnije unaprijediti kad bi se smanjio udio neobjavljenih izvješća, ažurirali planovi savjetovanja s javnošću i poštovao zakonski rok za provedbu savjetovanja s javnošću.

Unatoč uočenom napretku u pojedinim segmentima, Povjerenik za informiranje ostaje pri ranije iskazanim zaključcima i preporukama, a u sljedećem periodu planira provoditi detaljna analitička praćenja provedbe članka 11. Zakona na razini resora.

4. Zaključak i preporuke

Kao i u prethodnom razdoblju, Povjerenik za informiranje je ovim analitičkim praćenjem želio utvrditi udio provedenih savjetovanja u odnosu na određeni opseg akta kojih su nositelji izrade bila tijela državne uprave te Vlada RH odnosno njezini uredi, a koji su tijekom 2019. godine objavljeni u Narodnim novinama. Ovo je analitičko izvješće uključivalo usporedivu analizu pojedinih parametara provedbe savjetovanja u odnosu na prethodno razdoblje, uz prethodno utvrđenu metodologiju za prikupljanje i interpretaciju podataka

U predmetnom je analitičkom praćenju u pojedinim segmentima uočen pozitivan pomak, posebno kad je riječ o udjelu akata za koje je provedeno savjetovanje, pa je kao i 2018. i u 2019. godini uočeno da se savjetovanje provodilo primjerice za sve zakonske prijedloge, iako ova obveza postoji od 2013. godine. Ukupno, tijekom 2016. godine nositelji pripreme akata su na razini svih propisa provodili savjetovanja za 40,37% akata, 2017. godine za 45,39%, 2018.

godine ovaj udio dosegao 71,33 %, a u 2019. Za 85,35% akata, što je za oko 14% više nego godinu ranije.

Dobiveni podaci i dalje pokazuju da se često i sami nositelji izrade akata nalaze u nedoumici treba li akt biti stavljen na savjetovanje, a to se posebno odnosi na tijela koja su bila stručni nositelji izrade standarda, kriterija, planova, programa, smjernica i poslovnika, za koje se, kako je uočeno, rijetko provode savjetovanja.

Ostaje potreba da se ulože dodatni napor za standardizaciju postupanja prema članku 11. Zakona, unatoč Smjernicama za primjenu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama koje je još 2016. izradio i distribuirao Povjerenik za informiranje, a koje su instruktivne prirode.

Puno prostora za napredak postoji i vezano uz rokove provedbe savjetovanja jer iz analitičkog praćenja proizlazi da je rok u kojem je javnosti bilo moguće dostaviti primjedbe i prijedloge bio ispod zakonom propisanog roka od 30 dana – nakon početnog napretka iz 2017. u odnosu na 2016., u 2018. godini zamjetan je pad prosječnog broja dana ostavljenih za provedbu savjetovanja s javnošću, i to sa 24 na nešto više od 23, a da bi prema praćenju za 2019. godinu od pao na 22,19 dana.

I u ovom je analitičkom praćenju uočen krug tijela na središnjoj razini koji iz godine u godinu za određeni broj akata ne provodi savjetovanja ili su ona redom u roku ispod propisanog, ne objavljuje izvješća o provedenom savjetovanju što je, 7 godina nakon uvođenja obveze provedbe savjetovanja, praksa kojoj treba detaljnijom analizom utvrditi stvarne uzroke. Dobiveni podaci koriste će se i prilikom rada na izmjenama i dopunama Zakona, budući je upravo članak 11., radi svoje prirode i podložnosti interpretacijama često kršen.

Nadalje, predmetom analize bio je i broj dana u kojem se objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju, odnosno objava analize zaprimljenih komentara (s obzirom na formulaciju članka 11. Zakona), iako rok nije utvrđen Zakonom. Prema prikupljenim podacima za sva tijela i za sve vrste akata, proizlazi da su se analize dostavljenih prijedloga i primjedbi objavljivale u roku od prosječno 18,18 dana. Valja, međutim, istaknuti, kako Ministarstvo vanjskih i europskih poslova i Ministarstvo branitelja nisu objavljivala izvješća o provedenom savjetovanju, što je praksa koju valja što prije dokinuti.

Dodatno, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja podnijeli ukupno 13.259 mišljenja, komentara i prijedloga, što je 20% više nego u 2018. i gotovo dvostruko u odnosu na 2017. godinu. Među pristiglim komentarima, prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno je njih 4.715 odnosno 36% što je za 3% više nego 2018., kad je prihvaćeno 33%, a posebno je značajan napredak u odnosu na 2017. godinu kad je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno 25,27% komentara.

Kao i za prethodno razdoblje, a slijedom svih uočenih odstupanja u postupanju tijela u odnosu na članak 11. Zakona, Povjerenik za informiranje ostaje pri svojim preporukama za unaprjeđenje primjene članka 11. ZPPI:

- Tijela javne vlasti trebaju pri planiranju svojih normativnih aktivnosti uračunati vrijeme za provedbu savjetovanja od 30 dana te obradu prispjelih mišljenja i prijedloga i izradu izvješća;
- Proces provedbe savjetovanja treba biti dio redovitog godišnjeg planiranja, izraženog kroz ažurne i javno objavljene planove savjetovanja;
- U svrhu dosljednije provedbe članka 11. Zakona, potrebno je podizati razinu znanja i svijesti o provedbi savjetovanja s javnošću i drugim oblicima uključivanja među dužnosnicima i rukovodećim državnim službenicima koji donose odluke;
- Potrebno je uložiti dodatne napore u podizanje razine znanja i svijesti korisnika o mogućnostima participativnog donošenja odluka, između ostalog i korištenjem drugih metoda savjetovanja, kao što su slanje nacrt propisa i akata zainteresiranoj javnosti uz poziv za dostavljanje primjedbi (npr. ciljanim skupinama koje će biti nadležne za provedbu ili stručnim udrugama), provedba javnih rasprava (npr. okrugli stolovi i druga događanja), i slično, kako među korisnicima, tako i među službenicima uključenim u proces pripreme akata;
- Članak 11. Zakona valja doraditi na način da se propiše fiksni rok za provedbu savjetovanja s javnošću, za svaku od kategorija akata i/ili predvidi donošenje posebne uredbe kojom bi se ovaj institut detaljnije uredio, među ostalim i u odnosu na druge, posebne zakone koji predviđaju provedbu savjetovanja s javnošću;
- Zbog nesuglasja između ovog Zakona i Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, predlaže se Vladi RH da ili stavi izvan snage postojeći Kodeks ili usvoji novi, koji će uvažiti relevantne i/ili izmijenjene zakonske odredbe (o roku, planu savjetovanja, izvješću o provedenom savjetovanju, o portalu) te unijeti dobre prakse savjetovanja s javnošću koje su se razvile od donošenja posljednjeg Kodeksa 2009. godine.

Povjerenik za informiranje

Analitičko praćenje br. 8/2019

Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i Uredima Vlade RH u 2019. godini

Zagreb, ožujak 2020.

Pravna osnova: Članak 35. stavak 3. i članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

www.pristupinfo.hr

Broj stranica: 20



Imenovanje – nekomercijalno – bez prerada: drugi mogu distribuirati djelo u nekomercijalne svrhe dokle god je djelo cjelovito i u neizmijenjenom obliku, uz isticanje autora