

doc. dr. sc. Anamarija Musa¹

Marija Fulir, struč. spec. admin. publ.²

SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU U HRVATSKIM REGULATORNIM AGENCIJAMA

Izvorni znanstveni rad / Original Scientific Paper

UDK 659.4(497.5)

Savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja propisa i drugih akata kojima se utječe na interese trećih jedan je od ključnih instrumenata sudjelovanja građana, civilnog i privatnog sektora u javnim poslovima. Ono predstavlja sredstvo kojim se realiziraju središnja načela suvremenog javnog upravljanja – transparentnost, otvorenost i participacija, a koje osobito promiče i Europska unija. Ta su načela osobito važna u funkcioniranju regulatornih agencija, neovisnih upravnih tijela koja reguliraju tržišta određenih usluga od općeg interesa, npr. elektroničkih komunikacija, energenata, prometa, financijskih tržišta i sl. U radu se predstavljaju rezultati empirijskog istraživanja o provedbi savjetovanja s javnošću u četiri hrvatske regulatorne agencije u razdoblju 2015-2017. Nalazi ukazuju na to da savjetovanja postaju dio redovitog djelovanja regulatornih agencija, ali da izostaje aktivno uključivanje sudionika.

Ključne riječi: regulatorne agencije, savjetovanje s javnošću, regulacija, participacija, javna uprava.

1. Uvod

Suvremeno javno upravljanje utemeljeno je, između ostalog, na načelima transparentnosti i otvorenosti javne uprave u smislu osiguravanja pravodobnog informiranja građana i druge javnosti i njihova uključivanja u procese odlučivanja. Participacija kao preduvjet za učinkovitost i ostvarivanje javnog interesa dio je suvremenih upravnih doktrina i koncepata odnosa privatnog i javnog sektora, od dobrog upravljanja, regulatorne države i bolje regulacije pa do novog javnog menadžmenta (v. Musa, 2014; Koprić et al., 2014; Đurman, 2016; Vukojičić Tomić, 2016). Smatra se da građani, kao korisnici i stručnjaci, zatim civilno društvo kao i privatni sektor, kao zainteresirana javnost u određenom segmentu upravnog djelovanja mogu doprinijeti kvaliteti propisa i time učinkovitost odluka vlasti i uprave te povećati razinu njihove prihvaćenosti i primjene. U tu svrhu razvijaju se različiti instrumenti participacije, kao što je savjetovanje s javnošću u procesu donošenja propisa, a koja zainteresiranoj javnosti omogućuju aktivno i sustavno uključivanje u procese odlučivanja, a time i ostvarivanje njihovih prava i interesa (Koprić et al., 2014).

¹ Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

² Diplomantica stručnog specijalističkog studija javne uprave Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Upravni razvoj posljednjih je desetljeća kao dominantnu značajku upravnog sustava iznjedrio agencije, kao manje ili više neovisne upravne organizacije koje obavljaju regulativne, izvršne i druge javne poslove u gotovo svim upravnim domenama, a koje zapošljavaju javne službenike i financiraju se iz državnog proračuna (v. Koprić, 2009; Koprić et al., 2013; Musa, 2014). Specifična vrsta agencija su regulatorne agencije koje reguliraju tržišta osiguranjem njegova nesmetanog funkcioniranja, ispravljanjem tržišnih nedostataka te zaštitom potrošača i korisnika (Koprić, 2009), primjerice na području velikih mrežnih sustava kao što su energenti, promet, elektroničke komunikacije ili financijska tržišta i slično. Suočene s interesima i potrebama pružatelja usluga s jedne, te korisnika i potrošača s druge strane, i usmjerene na ostvarivanje javnog interesa uz minoriziranje utjecaja svakodnevnih političkih kretanja, regulatorne agencije imaju potrebu, pa i zakonsku obavezu, posegnuti za mišljenjima, prijedlozima i stavovima reguliranog sektora i korisnika pri donošenju općeobvezujućih pravila. Tako uređeni i transparentni postupci savjetovanja s javnošću (zainteresiranom javnošću) odnosno javnih rasprava, postaju ključni instrument za ostvarivanje kvalitetne i učinkovite regulacije koja će osigurati ostvarivanje javnog interesa na reguliranom tržištu.

Svrha ovog rada jest prikazati i analizirati važnost, pravni okvir i praksu savjetovanja s javnošću u regulatornim agencijama na primjeru hrvatskih regulatornih agencija. Kreiranje javnih politika i izrada propisa, kao i javno upravljanje u cjelini trebali bi se temeljiti na načelima transparentnosti i otvorenosti uz participaciju javnosti u procesu regulacije i odlučivanja. Nedostaci u realizaciji ovih načela i instrumenata važan su uzrok nepovjerenja građana i korisnika, a i reguliranog sektora u tijela zadužena za regulaciju, kao i javni sektor u cjelini. Takve se okolnosti mogu nepovoljno odraziti i na gospodarski razvoj i privlačenje investicija. Kako ističe Giljević (2015), uspješno prilagođavanje upravnih organizacija 21. stoljeća svojoj okolini odnosi se prije svega na suradnju s brojnim akterima što u konačnici dovodi i do pozitivnog utjecaja na kapacitet upravnih organizacija za rješavanje sve kompleksnijih društvenih problema, ali i povećanja povjerenja u institucije i društvene aktere.

U radu se prvo razmatra pojam i uloga regulatornih agencija (poglavlje 2) te koncept savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i drugih akata (poglavlje 3). U poglavlju 4 predstavljaju se rezultati istraživanja provedbe savjetovanja s javnošću u četiri hrvatske regulatorne agencije u razdoblju 2015-2017., dok se u poglavlju 5 raspravljaju rezultati i iznose zaključci.

2. Regulatorne agencije i regulirani sektor: kvaliteta propisa kroz participaciju

Kao rezultat krize socijalne države, ekonomske krize i krize upravljanja od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća u Zapadnoj Europi i šire razvija se ideja o regulatornoj državi koju promiču i međunarodne organizacije, kao što su OECD, MMF i Svjetska banka. U pozadini je ideja, koja se u srži smatra izrazom neoliberalne agende, da se država treba povući iz aktivnosti pružanja javnih usluga te iste kroz procese liberalizacije i privatizacije prepustiti privatnom sektoru. Radi se o uslugama prometa, telekomunikacija, opskrbe energentima i sl., koje su tradicionalno smatrane javnim službama, a koje država ostaje odgovorna, sada kroz regulaciju, ali ne i samostalno pružanje usluga korisnicima. Smatra se da će se time rasteretiti financijski i organizacijski opterećenu državu u korist onih koje te usluge mogu bolje i kvalitetnije pružati te, s obzirom na tržišno načelo, osigurati razvoj i inovacije (v. Koprić et al., 2008).

Prepuštanjem obavljanja usluga od javnog interesa (službe od općeg gospodarskog interesa, službe od općeg interesa) istovremeno se odvija proces kreiranja regulatornih agencija koje će novonastala tržišta (npr. željezničkih usluga, mobilne telefonije ili energetike) regulirati kroz utvrđivanje pravila, licenciranje, nadzor i praćenje, zaštitu prava potrošača i sl. Naime, kako bi se osigurala vjerodostojnost regulacije i njezino izdvajanje od političkih utjecaja u ministarstvima, kao organizacijsko rješenje, a po uzoru na SAD, pronalaze se regulatorne agencije (v. Koprić et al., 2008; Koprić, 2009; Bajakić, 2013). Takve regulatorne agencije, kao nezavisna regulatorna tijela, dio su agencijskog modela javne uprave koji dominira upravnim razvojem od 90-ih godina, a koje obilježava određeni stupanj funkcionalne i organizacijske autonomije od izvršne vlasti i ovlast regulacije određenog sektora (Koprić, 2009: 23; Musa, 2014). U organizacijskom smislu, riječ je o tijelima koja su strukturno izdvojena iz sustava državne uprave radi obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini na trajnoj osnovi, u kojima su zaposleni javni službenici i financiraju se uglavnom iz državnog proračuna te su podložna propisima javnog prava. Ta tijela imaju od ređen stupanj neovisnosti (organizacijsku i funkcionalnu autonomiju), ali ostaju odgovorna osnivaču te su njihove odluke podložne sudskoj kontroli. Odlikuje ih nepolitički karakter vodstva, specijalizacija i usmjerenost na specifičnu svrhu te stručnost koja im daje legitimitet (Koprić et al., 2008: 661).

U europskim zemljama poseban poticaj razvoju regulatorne države osobito daje i Europska unija (Musa, 2014: 107). Harmonizacija propisa na razini Europske unije jedan je od osnovnih instrumenata ekonomske integracije, uz političko, socijalno, kulturno i ostalo povezivanje država članica EU koje se operativno sve češće objedinjuju kroz osnivanje krovnih europskih tijela uglavnom koordinacijskog karaktera uz ekstenzivno osnivanje regulatornih agencija u državama članicama (Bajakić, 2013: 59; Musa, 2014). Regulatorne agencije tako su orijentirane primarno na regulaciju sektorskih tržišta na kojima moraju postojati pravila igre, kako bi se osigurala kvaliteta usluga i zaštitili korisnici. Regulaciju tržišta obavljaju državna tijela (zakonodavac, izvršna vlast), ali i regulatorne agencije podzakonskim propisima odnosno općim aktima opće primjene, te u pojedinačnim postupcima putem upravnih akata (rješenja, dozvola, i st.) (v. Mecanović i Novosel, 2012; Staničić, 2016).

Svrha regulacije nalazi se u potrebi suočavanja s određenim problemima koji nastaju na tržištu društveno korisnih usluga. Radi se ili o pogreškama tržišta, kada nekontrolirano tržište može dovesti do ponašanja i rezultata koji nisu u skladu s javnim interesom te ga je stoga potrebno regulirati, kao što je npr. postojanje monopola (energetika), razlike u cijeni usluga, potreba za pružanjem informacija (tržište vrijednosnih papira), ili se može raditi o nepostojanju tržišta odnosno nedovoljnoj usluzi, kada iz različitih razloga tržište nije efikasno (pružanje usluga u udaljenim područjima, nerentabilne prijevozne linije). U takvim slučajevima, neovisne regulacijske agencije imaju zadatak i obvezu propisati uvjete pružanja usluga, kvalitete ili cijenu usluga, i/ili je dužan nadzirati pružatelje usluga i sankcionirati ih prema potrebi.

Jedan od ključnih izazova regulatornih agencija (uz ostale institucionalne izazove, v. Musa, 2014), jest odnos s reguliranim sektorom i korisnicima (v. Popović i Musa, 2017). On se izražava i kroz opasnost nedopuštenog utjecaja reguliranih subjekata na regulaciju (*capture*), a koji negativno utječe na uspješnost funkcioniranja reguliranog sektora, iskrivljavajući tržišnu utakmicu i oštećujući potrošače. Problem se odnosi na situaciju kada se regulatorna agencija odnosno njezini ciljevi i aktivnosti poistovjećuju s (dijelom) tržišta (određenih pružatelja usluga i

njihovih interesa), umjesto s javnim interesom kako je izražen u regulativnom okviru. U tom smislu, *capture* kao poseban oblik korupcije predstavlja najveći problem u djelovanju agencija koji neposredno utječe na povjerenje korisnika i poduzetnika u same regulatore (Popović i Musa, 2017: 400).

Jedan od načina suzbijanja problema nedozvoljenih utjecaja na regulaciju i regulatornu agenciju jest uređeno i transparentno uključivanje javnosti, osobito reguliranih subjekata i korisnika u procesima oblikovanja i donošenja propisa regulatora. Naime, s obzirom da se pred tim tijelima odvijaju regulatorni procesi, postoji nekoliko sredstava pomoću koji građani, poduzetnici i svi zainteresirani mogu na njih utjecati (Popović i Musa, 2017: 398). U tom smislu razvijena je skala sudjelovanja građana tj. potrošača u osmišljavanju javnih politika (ibid.), a koji obuhvaća: (1) jednosmjernan proces informiranja građana i potrošača o regulatornim inicijativama i rješenjima; (2) dvosmjernan odnos konzultacija odnosno neobvezujuća savjetovanja građana i potrošača davanjem mišljenja o njihovim potrebama; (3) odnos partnerstva nositelja regulatornih funkcija i građana i potrošača u smislu suodlučivanja u nekim regulatornim aspektima; (4) delegiranje određenih upravljačkih ovlasti na građanske i potrošačke udruge, npr. manje lokalne komunalne infrastrukture.

S obzirom na zakonske obaveze i svoju poziciju orijentacije na regulirano tržište, kako ističu Popović i Musa (2017: 399) regulatorne agencije imaju priliku i odgovornost biti predvodnici i razvijati najbolje prakse u pogledu otvorenosti regulatornih procedura, s ciljem bolje informiranosti reguliranog sektora, korisnika i stručnjaka. Okolina regulatora putem reguliranja procesa, dobiva sve relevantne informacije o radu regulatora, stanju na reguliranom tržištu, namjeravanoj regulaciji te se u postupke oblikovanja regulacije može uključiti davanjem svojih primjedbi i mišljenja i na njih dobiti povratni odgovor čime se smanjuje mogućnost da se regulacija oblikuje prema interesima pojedinih aktera umjesto prema javnom interesu (Popović i Musa, 2017: 400).

3. Savjetovanje s javnošću kao izraz načela participacije i instrument za jačanje kvalitete propisa

Sudjelovanje javnosti – prije svega građana, civilnog društva i privatnog sektora – u postupku donošenja propisa i općih akata te strateških i planskih dokumenata kroz proces savjetovanja s javnošću smatra se jednim od ključnih instrumenata za ostvarivanje načela participacije, otvorenosti i transparentnosti kao stožernih elemenata dobrog upravljanja (eng. *good governance*, v. Vukojičić Tomić 2016), europskog upravnog prostora (Koprić et al. 2012) te općenito participativnog upravljanja (v. Đurman, 2016).

Od sredine 1990-ih međunarodne organizacije kao što su UN, OECD, Svjetska banka, kao i Europska unija i Vijeće Europe promiču upravo participaciju kao nužan element javnog upravljanja u suvremenim uvjetima. U središte pažnje jačanja upravljačkih kapaciteta dolazi poboljšanje kvalitete i procesa donošenja propisa odnosno kvaliteta regulacije koja se smatra jednim od važnih pokazatelja gospodarskog i društvenog razvoja, kvalitete upravljanja i vlasti te sposobnosti vlasti za pripremu i provedbu dobrih javnih politika i propisa (Musa, 2015; Vidačak i Đurman, 2017). Još od prvog međunarodnog obvezujućeg dokumenta koji je utvrdio obvezu provedbe savjetovanja s javnošću u procesu donošenja odluka koje se tiču

okolija – Aarhuške konvencije 1998. – pa kroz čitav niz pravnih dokumenata (v. Musa i Dobrić Jambrović, 2017; Đurman, 2016), participacija i osobito savjetovanje s javnošću u procesu donošenja propisa predmet su regulacije i razvoja standarda dobre prakse.

Savjetovanja s javnošću dio su politike bolje regulacije odnosno regulatorne reforme koje promiču EU i OECD, a koje za cilj imaju ojačati kapacitet za javne politike, te poboljšati kvalitetu propisa i njihovu prihvaćenost (Musa, 2015). Ključni element regulatorne reforme, osim privatizacije i liberalizacije tržišta te stvaranja globalnog konteksta za gospodarsku aktivnost, jest naglašavanje važnosti kvalitete propisa kao glavnog instrumenta kojim država uređuje društvene i posebno gospodarske odnose. Smatra se da je kvaliteta propisa ključna za učinkovitost vlasti u suvremenim okolnostima - globalizacijskim kretanjima, novim tehnologijama, te sustavima nadnacionalnog odlučivanja - kada se države suočavaju s problemima količine i troškova regulacije, kvalitete i učinkovitosti regulacije te legitimnosti i otvorenosti procesa oblikovanja propisa. Uloga je države, stoga, regulacijom olakšati gospodarski razvoj te izbjegavati pretjerane, neodgovarajuće i za gospodarstvo i građane tegobne propise (Koprić et. al, 2012: 187). U tom smislu, različiti oblici uključivanja građana, civilnog društva, privatnog sektora i ostalih dionika kao zainteresirane javnosti³ i šire javnosti u proces donošenja propisa i odlučivanja postaju nužan uvjet kvalitete propisa i s proceduralnog i sadržajnog aspekta.

EU je tako, u okviru politike bolje regulacije, od početka tisućljeća učinila proceduru savjetovanja s javnošću (javnih konzultacija, eng. *public consultations*) integralnim dijelom svojeg procesa oblikovanja, ali i evaluacije europskih politika te tako realizacijom načela participacije izraženog u čl. 11 Ugovora o Europskoj uniji. Uz instrumente informiranja javnosti o namjeri regulacije (komunikacije, izvješća, zelene i bijele knjige), u posebnom dokumentu - Osnovna načela i minimalni standardi za provedbu procesa savjetovanja sa zainteresiranim stranama, Europska komisija (2002) je utvrdila da proces savjetovanja mora biti transparentan i to tako da javnost bude upoznata s time (a) kojim se pitanjima propisi bave, (b) koji mehanizmi se koriste za savjetovanje, (c) tko se poziva na savjetovanje i zašto, (d) što je utjecalo na formuliranje odluka, (e) čije interese predstavljaju oni koji sudjeluju u procesu te (f) jesu li i u kojoj mjeri transparentno uključeni u proces. Isti dokument utvrđuje i minimalne standarde konzultacija, od jasnog procesa savjetovanja (kontekst, cilj, opseg, rokovi itd.), definiranih ciljanih skupina, jačanja svijesti i informiranja javnosti, odgovarajućeg trajanja (minimalno 2 mjeseca) te povratne informacije o dobivenim prijedlozima i primjedbama (v. Musa, 2015: 14-16; Vidačak i Đurman, 2017).

Kada se radi o regulatornim agencijama, upravo sudjelovanje javnosti, osobito pojedinih segmenata te javnosti, kao što su korisnici, pružatelji usluga, struka i sl., doprinosi kvaliteti propisa pružajući informaciju i dajući mišljenje o namjeravanoj i poželjnoj regulaciji pojedinih pitanja (Popović i Musa, 2017: 408). K tome, s obzirom na važnost i ulogu nacionalnih regulatornih tijela u osiguravanju implementacije europske pravne stečevine te jednake kvalitete usluga na čitavom teritoriju EU, kvaliteta regulacije koju utvrđuju regulatorne agencije ima dodatnu težinu.

³ Zainteresiranom javnošću, za razliku od opće javnosti, mogu se smatrati fizičke i pravne osobe koje imaju neposredan interes za regulaciju određene materije, bilo da akt na njih utječe, ili su uključeni u njegovu provedbu, ili imaju neposredan interes, osobito kao stručnjaci za određena pitanja.

4. Savjetovanja s javnošću u hrvatskim regulatornim agencijama u razdoblju 2015.-2017.

Polazeći od zakonske obaveze regulirane člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama kojom je utvrđena obveza određenog kruga tijela javne vlasti da uključuje javnost u proces donošenja odluka u okviru savjetovanja s javnošću, ali i posebnih obaveza propisanih sektorskim propisima (v. infra 4.2.), provedeno istraživanje bavi se problemom implementacije zakonskih odredbi od strane regulatornih agencija. Kako je naznačeno u prethodnim poglavljima, jedan od osnovnih izazova reguliranih agencija jest omogućiti reguliranom sektoru i korisnicima sudjelovanje u donošenju propisa koji će se na njih primjenjivati, uz istovremeno sprječavanje nedozvoljenih utjecaja koji idu na štetu javnog interesa.

4.1. Svrha, cilj i metodologija istraživanja

Osnovni cilj istraživanja bio je utvrditi u kojoj mjeri i na koji način regulatorne agencije u RH provode savjetovanja s javnošću u okviru svoje ovlasti regulacije odnosno postupku donošenja propisa te općih akata kojima utječu na interese korisnika. Istraživačka pitanja, koja se temelje na propisanim zahtjevima u pogledu savjetovanja s javnošću su sljedeća:

Pitanje br.1: Koja su obilježja provedenih savjetovanja s javnošću u smislu vrste akata za koje se provode, broja provedenih savjetovanja, njihova trajanja te objave izvješća o provedenom savjetovanju?

Pitanje br.2: Kakva je uključenost javnosti u savjetovanja, s obzirom na broj sudionika i njihovu strukturu te intenzitet uključivanja, s obzirom na broj primjedbi i prijedloga?

Pitanje br.3: Ispunjavaju li regulatorne agencije organizacijsko-planske uvjete za provedbu savjetovanja s javnošću tako što informiraju javnost o namjeravanim regulatornim aktivnostima i mogućnosti uključivanja donošenjem i objavom plana savjetovanja s javnošću te imenuju osobu zadužene za provedbu savjetovanja te na koji način provode savjetovanja?

U tu svrhu analizirana je provedba savjetovanja s javnošću za razdoblje od tri godine, 2015., 2016., i 2017., u četiri regulatorne agencije koje imaju ovlasti regulacije sektora⁴ (Tablica 1, prema stanju u siječnju 2018.).⁵

Sve četiri agencije – Agencija za elektroničke medije (AEM), Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) te Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), osnovane su u pravilu kao samostalne i neovisne pravne osobe s javnim ovlastima za regulaciju pojedinih sektora sredinom 2000-ih u procesu usklađivanja sa zakonodavstvom Europske unije, što ujedno znači da njihov rad u velikoj mjeri podliježe europskim propisima. Osnovane su zakonom, odgovaraju za svoj rad Hrvatskom saboru (neke i Vladi RH) koji i imenuje njihovo vodstvo. Imaju ovlasti regulacije sektora, uključujući i zaštitu korisnika, kao i osiguranje funkcioniranja i razvoja tržišta primjenom pravila.

⁴ U odnosu na 70-ak hrvatskih agencija, odabrane četiri agencije smatraju se pravim regulatornim agencijama (v. Musa, 2013). Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), koja regulira tržišno natjecanje, nije uključena u analizu s obzirom da ne donosi propise niti opće akte kojima utječe na interese korisnika.

⁵ Tijekom 2018. izmijenjeni su neki od propisa ili doneseni novi, npr. Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti s izmjenom u NN 68/18, a u istom broju objavljene su i izmjene Zakona o tržištu električne energije i novi Zakon o tržištu plina.

Tablica 1: Osnovni podaci o regulatornim agencijama

Naziv	Područje (sektor)	Godina osnivanja	Važeći propis (siječanj 2018.)
Agencija za elektroničke medije (AEM) www.e-mediji.hr	elektronički mediji (kultura i informiranje)	2007.	Zakon o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13) i dr.
Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) www.hakom.hr	elektroničke komunikacije, pošta i željeznički promet (promet i komunikacije)	2008.	Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14, 72/17), Zakon o poštanskim uslugama (NN 144/12, 153/13, 78/15), Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika u željezničkom prijevozu (NN 104/17)
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA) www.hanfa.hr	financijske usluge / financije	2005.	Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijski usluga (NN 140/05, 154/11, 12/12) i dr.
Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) www.hera.hr	energetika (energetika i gospodarstvo)	2004.	Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti (NN 120/12), Zakon o tržištu električne energije (NN 22/13, 95/15, 102/15), Zakon o tržištu plina (NN 28/13, 14/14, 16/17) i dr.

Izvor: autorice

Istraživanje je provedeno u razdoblju od 20. studenog 2017. do 15. siječnja 2018. godine, prikupljanjem podataka sa službenih internet stranica regulatornih agencija i središnjeg državnog portala za provedbu savjetovanja te analizom propisa i službenih dokumenata.

4.2. Pravni okvir za savjetovanja s javnošću u regulatornim agencijama

Temeljni propis i *lex generalis* za provedbu savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa te općih akata i planskih dokumenata (strategija, planova, programa) kojima se utječe na interese korisnika u Republici Hrvatskoj čini Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15; dalje: ZPPI), točnije njegov čl. 11. te čl. 10., st.1., toč. 3. Taj je propis, kao i odredba o savjetovanjima s javnošću zakonski izraz ustavnog prava građana na informaciju (čl. 38., st. 4. Ustava RH). Stupanjem na snagu ZPPI u ožujku 2013. sva tijela javne vlasti postala su dužna provoditi savjetovanja za navedene akte, omogućiti javnosti davanje prijedloga i primjedbi te izvijestiti o provedenom savjetovanju. Prema trenutno važećoj odredbi čl. 11. (izmijenjena je 2015.), obveze tijela javne vlasti, uključujući regulatorne agencije, obuhvaćaju: provedbu internetskog savjetovanja (uz mogućnost provedbe drugih oblika savjetovanja) objavljivanjem nacрта propisa odnosno akta uz navođenje razloga za njegovo donošenje, obavještavanje i poziv javnosti da se uključi u savjetovanje, provedbu savjetovanja u pravilu u

trajanju od 30 dana i objavu izvješća s obrazloženjem neprihvatanja primjedbi. Ujedno, potrebno je donijeti godišnji plan savjetovanja s javnošću i po potrebi ga ažurirati. Za provedbu savjetovanja u tijelu javne vlasti u pravilu je odgovoran službenik za informiranje koji se brine za provedbu ZPPI u tijelu javne vlasti (v. Povjerenik za informiranje, 2016).

Valja istaknuti da je i prije donošenja ZPPI savjetovanje s javnošću bilo predmet uređenja Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) koji je prije svega obvezivao Vladu i tijela državne uprave i koji predviđa minimalno trajanje savjetovanja od 15 dana. Ujedno, i Zakon o sustavu državne uprave još od verzije iz 1993. sadrži odredbu mogućnost objave nacрта propisa za koje je javnost posebno zainteresirana u sredstvima javnog priopćavanja, uz omogućavanje iznošenja primjedbi na nacrt propisa, ali sama odluka o tome prepuštena je čelniku upravne organizacije (v. Musa et al., 2016; Vidačak i Đurman, 2017). Savjetovanja s javnošću predviđena su i Zakonom o procjeni učinaka propisa (NN 44/17), kao i posebnim propisima kao što su Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o održivom gospodarenju otpadom (opširnije u Musa et al., 2016: 15-19). Osim toga, predlagatelj propisa dužan je dostaviti izvješće o provedenom savjetovanju tijelu koje donosi propis odnosno akt i prema posebnim odredbama Poslovnika Hrvatskog sabora⁶ (čl. 174., st. 4.) te Poslovnika Vlade RH⁷ (čl. 30., st. 4.). Na kraju, politika provedbe savjetovanja s javnošću može se smatrati dijelom strategijskih dokumenata kojima je promovirana i poticana poput Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, te akcijskih planova za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast i Strategije suzbijanja korupcije (v. Vidačak i Đurman, 2017).

Regulatorne agencije se, uz obvezu pridržavanja zakonskih odredbi ZPPI u pogledu savjetovanja s javnošću, moraju pridržavati i sektorskih zakona koji u nekoliko odredbi propisuju i/ili uređuju savjetovanja s javnošću te traže odgovarajuću javnost rada i otvorenost regulatornih agencija (v. Popović i Musa, 2017). Te obaveze u pravilu proizlaze iz europske pravne stečevine, odnosno specifičnih odredbi europskih direktiva koje uređuju pojedina pitanja. AEM i HANFA nemaju posebno propisane obaveze provedbe savjetovanja sukladno sektorskim propisima već to čine sukladno ZPPI. HAKOM i HERA savjetovanja provode internetskim putem, a rokovi su za neka posebno određeni (HERA 15 dana ili dva mjeseca, HAKOM najmanje 30 dana), te je u nekim situacijama propisana objava izvješća o savjetovanju. Dodatno, HAKOM i AEM imaju obvezu organizirati javna savjetovanja i stručne skupove kao i provoditi istraživanje tržišta i javnog mnijenja u vezi s pojedinim pitanjima iz područja elektroničkih komunikacija odnosno elektroničkih medija (Zakon o elektroničkim komunikacijama, čl. 12; Zakon o elektroničkim medijima, čl. 4.).

HERA je dužna, sukladno Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti, provoditi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kada donosi propise i metodologije (čl. 17., st. 1.). I Zakon o tržištu električne energije (čl. 25., st. 4.) propisuju obvezu provedbe savjetovanja s javnošću o desetogodišnjem planu razvoja prijenosne mreže kroz javnu raspravu u trajanju od 15 dana te objavljivanje rezultata savjetodavnog postupka na internetskim stranicama HERA-e, dok Zakon o tržištu plina (čl. 27., st. 4., t. 3.) predviđa savjetovanje o desetogodišnjem razvoju transportnog sustava u trajanju od 15 dana.

⁶ NN 81/13, 113/16, 69/17, 29/18

⁷ NN 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 57/17

HAKOM je obavezan provoditi savjetovanje s javnošću sukladno čl. 22. Zakona o elektroničkim komunikacijama koji propisuje provedbu savjetovanja sa zainteresiranim stranama prije donošenja odluka i drugih upravnih akata od znatnijeg utjecaja na komunikacijsko tržište, koje ne smije trajati kraće od 30 dana te dužnost agencije da osigura provedbu savjetovanja, neposredan uvid u informacije, sudjelovanje svih zainteresiranih kao i dostupnost rezultata provedenih savjetovanja putem svojih internetskih stranica ili na drugi prikladan način. Također, i u drugim u odredbama uz pojedine vrste odluka, provedbu analize tržišta i slično, propisuje se obveza javne rasprave koja se provodi sukladno čl. 22. Zakon o poštanskim uslugama u čl. 22. propisuje obvezu provedba javne rasprave u trajanju najmanje 30 dana o prijedlogu odluke o određivanju davatelja univerzalne usluge, dok Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga predviđa savjetovanje s predstavnicima korisnika usluga željezničkog prijevoza robe i putnika jednom u dvije godine, kako bi uzela u obzir njihova stajališta o željezničkom tržištu (čl. 27.).

4.3. Rezultati istraživanja

4.3.1. Obilježja savjetovanja s javnošću u regulatornim agencijama

S obzirom na broj savjetovanja, regulatorne agencije su u razdoblju od 2015. do 2017. ukupno provele 304 savjetovanja s javnošću (Tablica 2).⁸ Promatrano u vremenskoj dimenziji, broj savjetovanja je u porastu – od 80 savjetovanja 2015. (26,23% od ukupnog broja savjetovanja), preko 99 savjetovanja u 2016. (32,57%), do 125 savjetovanja u 2017. (41,12%), što je 56,25% više nego prve promatrane godine.

Najveći broj savjetovanja provela je HANFA - 185 (60,86% od ukupnog broja savjetovanja), slijedi HAKOM - 79 (25,99%), zatim HERA - 33 (10,86%) i na kraju AEM sa 7 savjetovanja (2,30%). Udjeli u ukupnom broju savjetovanja prema agencijama su stabilni tijekom godina, ali u apsolutnom broju raste prvenstveno broj savjetovanja koje provodi HANFA (od 39 u 2015. do 92 u 2017.), dok ukupan broj savjetovanja u AEM i HAKOM u promatranom razdoblju pada. Razlog se može naći u širenju djelokruga HANFA i izmjenama europskih propisa koja traže usklađivanje domaćeg zakonodavstva.

Tablica 2: Provedena savjetovanja u regulatornim agencijama 2015-2017.

Regulatorna agencija	Broj savjetovanja po godinama						Ukupno (udio)	
	2015.		2016.		2017.			
AEM	4	5,00%	2	2,02%	1	0,80%	7	2,30%
HAKOM	31	38,75%	28	28,28%	20	16,00%	79	25,99%
HANFA	39	48,75%	54	54,55%	92	73,60%	185	60,86%
HERA	6	7,50%	15	15,15%	12	9,60%	33	10,86%
Ukupno / Udio	80	26,32%	99	32,57%	125	41,12%	304	100,00%

Izvor: autorice

⁸ Pod savjetovanjem javnošću smatra se provedba savjetovanja za cjeloviti akt ili za izmjene i dopune akta.

Međutim, navedeni brožčani podaci ne moraju nužno značiti dobru praksu provedbe savjetovanja i pridržavanja popisanih obaveza, jer su za isto bolji pokazatelj ostali indikatori (trajanje, objava izvješća, uključenost sudionika i broj primjedbi i komentara i sl.).

Kako se savjetovanja provode za podzakonske propise te opće akte i planske dokumente kojima se utječe na interese korisnika (ovdje i reguliranog sektora), prema prikupljenim podacima utvrđeno je da regulatorne agencije provode savjetovanja za ukupno 12 vrsta akata - analize, metodologije, odluke, planove, pravila, pravilnike, preporuke, prijedloge, rješenja, stajališta, upute i uvjete (opći uvjeti/uvjeti kvalitete) (Tablica 3).

Tablica 3: Savjetovanja s javnošću u regulatornim agencijama prema vrsti akata i trajanju

Vrsta akta	Broj savjetovanja po agenciji				Ukupno savjetovanja		Trajanje
	AEM	HAKOM	HANFA	HERA	Broj	Udio	Broj dana
Analiza	0	9	0	0	9	2,96	24
Metodologija	0	3	0	15	18	5,92	17
Odluka	0	26	2	1	29	9,54	22
Plan	0	18	1	7	26	8,55	22
Pravila	1	0	0	2	3	0,99	21
Pravilnik	5	16	178	0	199	65,46	26
Preporuke	1	1	0	0	2	0,66	31
Prijedlog	0	2	0	6	8	2,63	28
Rješenje	0	1	0	0	1	0,33	16
Stajalište	0	2	0	0	2	0,66	16
Upute	0	0	4	0	4	1,32	19
Uvjeti	0	1	0	2	3	0,99	32
Ukupno	7	79	185	33	304	100%	22,83%

Izvor: autorice

Unutar ukupnog broja od 304 akata za koja je provedeno savjetovanje s javnošću u promatranom razdoblju, najzastupljeniji su pravilnici (199 ili 65,46%) kojima se detaljnije razrađuju odredbe zakona, temeljem izričite zakonske ovlasti, a zatim slijede podjednako zastupljene odluke (29 ili 9,54%) i planovi (26 8,55%) te metodologije (18 ili 5,92%). Ostalih osam vrsta akata zastupljene su s manje od 5%.⁹

S obzirom na vrstu akata zamjetno je da HANFA dominantno donosi i provodi savjetovanja za pravilnike (96,22%), dok HAKOM donosi najviše odluka (32,92%) u području elektoničkih komunikacija, kojima odlučuje o cijenama, mjesečnim naknadama i standardnim ponudama operatora, pružatelja telekomunikacijskih usluga,¹⁰ a slijede ih planovi (22,78%) i pravilnici (20,25%). HERA donosi i provodi savjetovanja mahom za metodologije (45,55%)

⁹ Npr. jedno rješenje HAKOM-a (Postupak prijave i uklanjanja smetnji LTE sustava prema sustavu digitalne televizije), dvije preporuke (HAKOM - Prijedlog Preporuke o minimalnim tehničko-tehnološkim uvjetima za kućne kovčežić, AEM - Prijedlog Preporuke za zaštitu djece i sigurno korištenje elektoničkih medija) itd.

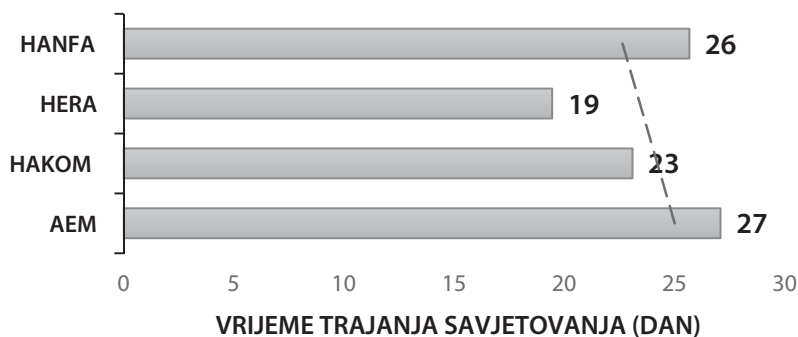
¹⁰ Zanimljivo je da se odluke u većini slučajeva odnose na reguliranje trgovačkog društva Hrvatski telekom d.d. koji je još uvijek vodeći pružatelj telekomunikacijskih usluga.

kojima sukladno sektorskim zakonima utvrđuje cijene, naknade i tarife za pružanje javnih usluga iz svog sektora kao što su plin, električna i toplinska energija, nafta i sl. AEM dominantno provodi savjetovanja za pravilnike (71,43%) sukladno odredbama Zakona o elektroničkim medijima.

U pogledu *trajanja savjetovanja* mjenenog u broju dana utvrđene su značajne razlike u odnosu na vrstu akata te regulatornu agenciju. Pri tome valja imati na umu odredbu čl. 11., st. 3. ZPPI prema kojoj savjetovanje u pravilu treba trajati 30 dana, kao i da je Kodeksom utvrđeno da je minimalno trajanje savjetovanja 15 dana. Podaci u Tablici 3 pokazuju da je prosječno trajanje savjetovanja 22,83 dana, od čega su jedino savjetovanja za 2 preporuke i 3 uvjeta (ukupno 5 akata) iznosila 30 ili više dana, a najbliže tom roku su prijedlozi (28 dana prosječno) i pravilnici (26 dana prosječno). Prosječno vrijeme trajanja savjetovanja razlikuje se i prema agencijama (Slika 1), iako ne značajno – AEM je provodio savjetovanja u trajanju od prosječno 27 dana, HANFA 26, HAKOM 23, a HERA 19 dana.

Regulatorne agencije su provele savjetovanja u trajanju kraćem od 30 dana u 150 (49%) slučajeva, i to u rasponu od 4 do 29 dana, dok su 154 savjetovanja provela u roku od 30 i više dana (51%), i to tako da je 37 (12,17%) savjetovanja trajalo točno 30 dana, a 117 savjetovanja (38,49%) u rasponu od 31 do 73 dana. Znatno dulje trajanje savjetovanja uglavnom je vezano uz poseban propis.¹¹ S druge strane, najkraće savjetovanje je provela HERA i to u trajanju od 4 dana.¹² Najveći stupanj poštivanja odredbe o trajanju savjetovanja u pravilu od 30 dana ostvarila je AEM koja je od ukupno 7 savjetovanja njih 6 provela u trajanju od 30 dana. Podaci pokazuju da se savjetovanja u polovici slučajeva provode u trajanju kraćem od zakonskih 30 dana, ali i da bi skraćeno trajanje savjetovanja moglo biti uvjetovano intenzitetom regulativne aktivnosti koji može stvoriti opterećenje za agenciju odnosno utjecati na kašnjenje i time skraćivanje vremena za usvajanje akta.

Slika 1: Prosječno vrijeme trajanja savjetovanja prema regulatornim agencijama



Izvor: autorice

¹¹ Primjerice HERA je provela savjetovanje o Prijedlogu Uvjeta kvalitete opskrbe električnom energijom u trajanju od 61 dan te savjetovanje za Poziv za podnošenje prijedloga kriterija za odobravanje odstupanja u skladu s Uredbom Komisije (EU) 2016/631 od 14. travnja 2016. o uspostavljanju mrežnih pravila za zahtjeve za priključivanje proizvođača električne energije u trajanju od 73 dana.

¹² Savjetovanje o Prijedlogu izmjene Metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu koje je počelo 16. ožujka 2016., a završilo 20. ožujka 2016. Radilo se o izmjeni jednog članka Metodologije. U pozivu za sudjelovanje nisu navedeni razlozi koji bi opravdavali tako kratko vrijeme savjetovanja. V. <https://www.hera.hr/hr/html/savjetovanje-2016-02.html#> [pristupljeno 23.1.2018.]

U pogledu objave *izvješća o provedenom savjetovanju*, dužnost je tijela koje je provelo savjetovanje da po proteku razumnog roka od zaključenja savjetovanja objavi i izvješće o provedenom savjetovanju s očitovanjem o prijedlozima i primjedbama danih na nacrt akta (čl. 11., st. 4. ZPPI).¹³ Dosljedna praksa objave izvješća nužna je radi dvosmjerne komunikacije s javnošću i pružanjem povratne informacije o provedenim savjetovanjem čime se gradi kultura povjerenja građana i pravnih osoba u tijela javne vlasti, ali i sudionicima daje mogućnost nadzora nad regulativnim aktivnostima.

U odnosu na 304 provedena savjetovanja s javnošću izvješće o provedenom savjetovanju objavljeno je u 264 slučaja (86,84%), dok u 40 slučajeva (13,16%) izvješća nisu objavljena (Tablica 4). Izvješća agencije objavljuju za nešto više od dvije trećine provedenih savjetovanja (68,35% HAKOM, 71,43% AEM, 72,53% HERA), osim HANFA koja objavljuje izvješća za gotovo sva savjetovanja (97,84%). Podatke treba tumačiti s rezervom, s obzirom da dio izvješća moguće nije bio objavljen u vrijeme provedbe istraživanja, na što ukazuje i najveći broj neobjavljenih izvješća za savjetovanja u 2017. Također, prikazani podaci su pokazatelj izvrsnog poboljšanja izvršavanja ove zakonske obaveze. Ipak, ne može se tvrditi niti da se obaveza ispunjava u potpunosti - za četiri završena savjetovanja starija od 8 mjeseci još uvijek nije objavljeno izvješće.

Tablica 4: Objava izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću

Regulatorna agencija	Broj savjetovanja i broj izvješća (udio) po godinama						Ukupno savjetovanja i izvješća (udio)	
	2015.		2016.		2017.			
AEM	4	2 (50%)	2	2 (100%)	1	1 (100%)	7	5 (71,43%)
HAKOM	31	24 (77,42%)	28	24 (85,71%)	20	6 (30%)	79	54 (68,35%)
HANFA	39	39 (100%)	54	54 (100%)	92	88 (95,65%)	185	181 (97,84%)
HERA	6	6 (100%)	15	14 (93,33%)	12	4 (33,33%)	33	24 (72,73%)
Ukupno / Udio	80	71 (88,75%)	99	94 (94,5%)	125	99 (79,2%)	304	264 (86,84%)

Izvor: autorice

4.3.2. Sudjelovanje reguliranog sektora i korisnika u postupcima savjetovanja

Za uspješnost svakog savjetovanja od presudne je važnosti uključivanje sudionika s prijedlozima i primjedbama na nacrt akata. Od ukupno 304 provedena savjetovanja za 13 savjetovanja (4,28%) podaci o pristiglim prijedlozima i primjedbama nisu dostupni (iz izvješća ili objavom na Portalu odnosno stranici). Od 291 savjetovanja za koje su podaci dostupni, u 129 savjetovanja (42,43%) identificirano je sudjelovanje javnosti davanjem prijedloga i primjedbi te 162 savjetovanja (53,29%) u kojima primjedbi i prijedloga nije bilo. Proizlazi da u

¹³ Povjerenik za informiranje u *Smjernicama za provedbu članka 11. ZPPI – Savjetovanja s javnošću* navodi kako sama objava pristiglih prijedloga i primjedbi na nacrt ili prijedlog akta, bez očitovanja tijela koje je provelo savjetovanje ne znači ispunjenje ove zakonske obaveze, te uz to detaljnije razrađuje „razumni rok“ za obradu svih prikupljenih primjedaba i prijedloga, smatrajući da se za nekolicinu primjedbi i prijedloga izvješće može biti objavljeno već sljedeći dan, dok je za veći opseg moguće ostaviti nekoliko dana ili tjedana za objavu izvješća te svakako preporučuje da se izvješće izradi i objavi najkasnije u roku od 30 dana.

više od polovice svih provedenih savjetovanja nije ostvareno sudjelovanje s javnošću. Razlozi za to mogu biti različiti, od suglasnosti s nacrtom, nerazumijevanja materije koja se aktom uređuje, nedovoljne obaviještenosti o provedbi savjetovanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg vremena provedbe savjetovanja (npr. ljetno ili blagdansko vrijeme), i sl. Najveći udio savjetovanja bez uključivanja javnosti bilježi HANFA – 143 ili 88,27% svih savjetovanja bez uključivanja javnosti.

Podaci o broju sudionika i pristiglih prijedloga i primjedbi (dalje: komentara) prikazani u Tablici 5 ukazuju na to da je u 129 savjetovanja za koja postoje podaci o uključivanju sudjelovalo ukupno 352 sudionika (uz mogućnost da se radi o istim sudionicima u pojedinim savjetovanjima) koja su dala ukupno 1.574 komentara, odnosno u prosjeku 4 komentara po sudioniku. Pri tome se najveći broj sudionika i komentara bilježi u 2016. (43,18% svih sudionika, 61,37% svih komentara, 6 po sudioniku u ukupno 47 provedenih savjetovanja s dostupnim podacima), što je očekivano s obzirom na trend povećanja broja savjetovanja i osviještenost javnosti, kao i činjenicu da podaci za 2017. nisu potpuni.

Od ukupno 352 sudionika najveći broj uključio se u postupke savjetovanja koje je provodio HAKOM - 191 ili 54,26%), zatim HERA - 84 (23,86%), HANFA – 52 (14,77%) te najmanji AEM - 25 (7,10%). Iako HANFA provodi najveći broj savjetovanja, broj sudionika koji se uključuje nije ujedno i najveći, vjerojatno zbog specifičnih obilježja reguliranog sektora i slabijeg uključivanja građana.

Tablica 5: Broj sudionika i komentara

Godina	Broj sudionika				Ukupno	Broj komentara				Ukupno
	AEM	HAKOM	HERA	HANFA		AEM	HAKOM	HERA	HANFA	
2015	7	74	16	20	117	27	262	35	44	368
2016	18	81	46	7	152	28	462	449	27	966
2017	0	36	22	25	83	0	166	26	48	240
Ukupno	25	191	84	52	352	55	890	510	119	1.574

Izvor: autorice

U odnosu na sudbinu komentara, podaci u Tablici 6 pokazuju da je od ukupno 1.454 komentara četvrtina odnosno 374 ili 25,72% prihvaćenih te 172 odnosno 11,83% djelomično prihvaćenih. Istovremeno, 616 ili 42,37% komentara je odbijeno, a 257 ili 17,68% primljeno na znanje. Na 35 ili 2,41% komentara regulatorne agencije nisu dale očitovanje, a najčešće se

Tablica 6: Očitovanja regulatornih agencija na pristigle komentare

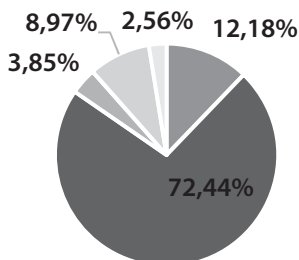
Očitovanje na prijedlog ili komentar	Broj	%
djelomično prihvaćen	172	11,83
prihvaćen	374	25,72
odbijen	616	42,37
primljeno na znanje	257	17,68
bez očitovanja	35	2,41
ukupno	1.454	100

Izvor: autorice

radilo o slučajevima kada su sudionici samo konstatali da prihvaćaju nacrt ili prijedlog akta. Podatak o četvrtini prihvaćenih prijedloga i mišljenja u odnosu na savjetovanja o zakonima i podzakonskim propisima utvrdio je i Povjerenik za informiranje u svojim godišnjim izvješćima za 2016. i 2017.

Strukturu sudionika nije moguće precizno utvrditi s obzirom da isti sudionik može u različitim savjetovanjima nastupati kao fizička osoba ili kao predstavnik pravne osobe. Međutim, prema podacima prikupljenim iz 129 savjetovanja za koja postoje izvješća odnosno druge informacije (Slika 5), pokazuje da je po broju sudionika u savjetovanjima koja provode regulatorne agencije najzastupljeniji privatni sektor (poduzetnici, trgovačka društva), sa 72,44% sudionika, zatim civilni sektor (udruge i sl.) sa 12,8% sudionika, slijede građani – fizičke osobe sa 8,97%, javni sektor sa 3,85% te ostali (2,56%). Distribucija prema kategorijama sudionika očekivana je s obzirom da se radi o regulatornim agencijama koje primarno reguliraju ponašanje trgovačkih društava i drugih poduzetnika u određenom sektoru (npr. financijskih usluga, elektroničkih komunikacija, energetike i sl.). Primjerice, od 64 promatrana savjetovanja HAKOM-a, privatni sektor se uključio u 61 savjetovanje, civilni sektor u 7, građani u 5, a javni sektor u samo 2 savjetovanja. S druge strane, AEM koji regulira sektor elektroničkih medija te time sferu javne komunikacije bilježi nešto drugačiju sliku - od 3 provedena savjetovanja u sva 3 postupka uključio se privatni sektor i civilni sektor, javni sektor u 2, a građani u 1 savjetovanje. Prikupljeni podaci pokazuju kako u odnosu na oblikovanje propisa od strane regulatornih agencija, najveći utjecaj imaju tržišta koja se nastoj regulirati, prvenstveno velike kompanije kao što je to slučaj HAKOM-a u pogledu Hrvatskog telekoma ili HERA-e u pogledu grupacije povezanih društva u HEP grupu.

Slika 2: Struktura sudionika u savjetovanjima



■ civilni sektor ■ privatni sektor ■ javni sektor ■ građani ■ ostali

Izvor: autorice

4.3.3. Organizacijsko-planski okvir savjetovanja s javnošću

U svrhu provedbe savjetovanja s javnošću, tijela javne vlasti su dužna osigurati organizacijske i druge preduvjete za njihovu provedbu te aktivno uključivanje javnosti. U tom smislu, od značaja su prije svega donošenja plana savjetovanja na godišnjoj razini odgovarajućeg sadržaja (čl. 11., st. 5. i 6. ZPPI), kao i informiranje javnosti o planiranim i provedenim savjetovanjima, zatim imenovanje osobe zadužene za savjetovanja s javnošću (čl. 13. ZPPI

– službenik za informiranje ili eventualno druga osoba) te način provedbe internetskog savjetovanja i drugih vrsta savjetovanja (čl. 11., st. 2. i 6. ZPPI).

U pogledu usvajanja godišnjeg *plana savjetovanja i informiranja javnosti* proizlazi da se regulatorne agencije ne pridržavaju u potpunosti zakonskih obaveza. U odnosu na mogućih ukupno 12 planova savjetovanja četiriju agencija u tri godine usvojen je samo jedan plan savjetovanja i to AEM za 2016. Naime, HAKOM, HANFA i HERA nisu objavile planove savjetovanja za godine 2015., 2016. i 2017. već neke od njih u svojim godišnjim planovima samo okvirno spominju mogućnost provedbe savjetovanja bez konkretnih informacija glede akata i drugih dokumenata za koje bi se provelo savjetovanje.¹⁴ Slično, AEM za 2015. i 2017. nije donijela poseban plan savjetovanja, već u svojim programima rada nabraja podzakonske akte za koje predviđa donošenje i pokretanje postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ali bez dodatnih informacija o načinu savjetovanja, okvirnom terminu provedbe ili očekivanog vremena donošenja.¹⁵ U slučaju AEM vidljivo je da je u 2015. od 5 predviđenih savjetovanja nije provela samo jedno savjetovanje, a u 2017. od 2 predviđena podzakonska akta, provela je postupak savjetovanja samo za jedan podzakonski akt. Slično tome, u 2016. samo 2 od 4 predviđena savjetovanja s javnošću.

Proizlazi da regulatorne agencije u promatranom razdoblju mahom nisu donosile planove savjetovanja, a kada su ih donosile ili uvrštavale planove u svoje godišnje planove rada, tada ih se u većem dijelu nisu pridržavale (npr. AEM je provela 7 od ukupno 11 planiranih savjetovanja u promatranom razdoblju).

Istraživanje je pokazalo kako sve četiri regulatorne agencije na svojim internetskim stranicama imaju posebnu kategoriju – poveznicu putem koje objavljuju *informacije o provedenim savjetovanjima*, razlozima i ciljevima donošenja određenih akata, popratne dokumente kao i poziv javnosti da dostavi svoje prijedloge s jasno naznačenim rokom trajanja savjetovanja: HAKOM ima aplikaciju ‘e-Rasprava’,¹⁶ HERA unutar kategorije ‘Javnost rada’ sadrži potkategoriju ‘Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću’,¹⁷ HANFA ima kategoriju ‘Regulativa’ unutar koje je potkategorija ‘Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću’,¹⁸ a AEM unutar odjeljka ‘Građani’ ima kategoriju pod nazivom ‘Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću’.¹⁹ Ovi podaci ukazuju na dobru praksu regulatornih agencija u pogledu informiranja javnosti o savjetovanjima koja su u tijeku odnosno provedena.

Prema čl. 13. ZPPI-a, tijela javne vlasti obvezna su imenovati službenika za informiranje kao osobu odgovornu za provedbu ZPPI-a, a s time u pravilu, *zaduženu za provedbu*

¹⁴ Primjerice, HERA u svojem *Programu rada i razvoja za 2017. godinu* navodi da će provodi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja propisa i metodologija koje donosi, a koja su određena godišnjim programom rada i razvoja HERA-e, pozivajući se na Zakon o regulaciji energetske djelatnosti i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ali ne i na ZPPI. U programu rada navodi nazive propisa za koja provodi savjetovanja, ali bez informacija o očekivanom vremenu donošenja ili drugih informacija koje bi se inače nalazile u planu savjetovanja, propisane ZPPI. V. https://www.hera.hr/hr/docs/2016/Program_rada_2017.pdf [pristupljeno 23.1.2018.]

¹⁵ <https://www.e-mediji.hr/hr/pruzatelj-medijskih-usluga/izvjesca-o-radu-i-planovi/program-rada-za-2015-godinu/> i <https://www.e-mediji.hr/hr/pruzatelj-medijskih-usluga/izvjesca-o-radu-i-planovi/program-rada-za-2017-godinu/> [pristupljeno 23.1.2018.]

¹⁶ <https://e-rasprave.hakom.hr/erasprava/public/subscribe> [pristupljeno 23.1.2018.]

¹⁷ <https://www.hera.hr/hr/html/index.html> [pristupljeno 23.1.2018.]

¹⁸ <http://www.hanfa.hr/regulativa/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju/> [pristupljeno 23.1.2018.]

¹⁹ <https://www.e-mediji.hr/hr/gradjani/savjetovanja-s-javnoscju/> [pristupljeno 23.1.2018.]

savjetovanja s javnošću. Na internetskim stranicama promatranih regulatornih agencija nema podataka o eventualno posebno imenovanim osobama koje bi bile zadužene za koordinaciju i provedbu savjetovanja, već svaka od njih ima službenika za informiranje iz čega se može zaključiti kako se istraživane agencije pridržavaju čl. 13. ZPPI.

S obzirom na *način provedbe savjetovanja*, prema čl. 11., st. 2. ZPPI savjetovanja s javnošću regulatorne agencije mogu provoditi ili putem vlastite internetske stranice ili putem središnjeg državnog internetskog Portala eSavjetovanja²⁰ (koji je obavezan za tijela državne uprave). Istovremeno, većina sektorskih zakona predviđa provedbu savjetovanja 'na internetskoj stranici' (što se može tumačiti tako da se savjetovanje provodi neposredno na internetskoj stranici ili na portalu uz poveznicu na internetsku stranicu).

S obzirom na otvorenu mogućnost izbora, vidljive su dva glavna načina provedbe savjetovanja: HANFA je sva svoja savjetovanja provela putem Portala eSavjetovanja, dok je AEM u početku promatranog razdoblja koristila vlastitu internetsku stranicu (za tri savjetovanja), a zatim prešla na savjetovanja putem Portala, s time da je na odgovarajući način informirala javnost da se provodi savjetovanje uz poveznicu koja zainteresiranim osobama omogućava pristup dokumentima i uključivanje. S druge strane, redovitu praksu provedbe savjetovanja putem svojih internetskih stranica provode HAKOM (79) i HERA (33). Za tu svrhu, HAKOM je čak razvio spomenuti automatiziran sustav za elektroničke javne rasprave 'e-Rasprava', preko kojeg se registriranim korisnicima omogućuje grupni rad pri donošenju dokumenata od zajedničkog interesa. Ukupno, regulatorne agencije su u promatranom razdoblju savjetovanja povodile putem svojih internetskih stranica 116 puta (38,16%), a putem Portala 188 puta (61,84%).

Uz obvezno internetsko savjetovanje, ZPPI u čl. 11., st. 6. predviđa i druge načine provedbe savjetovanja odnosno da tijelo javne vlasti organizira javne rasprave, pošalje nacrt akta zainteresiranoj javnosti, pozove osobe da sudjeluju u radnim skupinama odnosno druge načine na koje javnost može usmeno ili pisanim putem iznijeti svoje prijedloge i mišljenja ili razmijeniti mišljenje s predstavnicima tijela javne vlasti. S obzirom da za isto ne postoje sistematično prikazani podaci, što ne isključuje postojanje takvih praksi, ovdje se ističe kako su identificirana tri druga načina provedbe savjetovanja, odnosno javne rasprave i radionice koje su organizirale HERA i AEM.

4. Rasprava i zaključak

Savjetovanja s javnošću instrument su participacije građana, civilnog i privatnog sektora u procesima odlučivanja u tijelima javne vlasti. U Republici Hrvatskoj taj je institut uređen Zakonom o pravu na pristup informacijama, koji svojim odredbama oživotvoruje ustavno pravo građana na informacije vlasti i javne uprave. Regulatorne agencije, kao tijela javne vlasti i kao neovisna upravna tijela s važnim zadatkom regulacije pojedinih sektora, osobito pružanja usluga od općeg interesa, u svojim aktivnostima regulacije dodatan legitimitet i povjerenje stječu upravo uključivanjem reguliranog sektora i korisnika u izradu regulacije koju su ovlaštene donositi. Stoga se i sektorskim propisima u pojedinim slučajevima propi-

²⁰ <https://esavjetovanja.gov.hr> [pristupljeno 23.1.2018.]

suju obveze provedbe savjetovanja s javnošću u postupcima regulacije, što je obveza u pravilu predviđena europskim direktivama.

U radu su prikazani rezultati istraživanja savjetovanja s javnošću u razdoblju 2015-2017. u četiri hrvatske regulatorne agencije koje reguliraju sektore elektroničkih komunikacija, elektroničkih medija, energetike te financijskih tržišta. Nalazi istraživanja koje upućuju na nekoliko zaključaka koji bacaju svjetlo na ovaj relativno novi institut u hrvatskom pravnom i upravnom sustavu.

Prvo, ukupan broj od 304 provedenih savjetovanja u trogodišnjem razdoblju upućuje na dobru praksu i ispunjavanje zakonske obaveze u pogledu obveznosti i provedbe savjetovanja od strane regulatornih agencija, koje u usporedbi s drugim tijelima javne vlasti prednjače u ispunjavanju ove obveze. Pri tome valja naglasiti da je 60% svih savjetovanja provela HANFA. Ipak, apsolutni broj savjetovanja ne znači nužno da su ista provedena u potpunosti kvalitetno i učinkovito. Tome svjedoči podatak da je samo polovica savjetovanja provedena u trajanju od 30 dana, dok druga polovica traje kraće, često 15 dana prema posebnim propisima (najkraća savjetovanja provodi HERA čiji propisi predviđaju kraća savjetovanja). Prosječno trajanje savjetovanja jest 22,83%, ali s time da se raspon kreće od 4 do 73 dana. Izvješća o provedenim savjetovanjima koja bi javnosti trebala dati povratnu informaciju o prihvaćenosti primjedbi i prijedloga te omogućiti kontrolu regulatornog procesa objavljuju se u nešto više od 4/5 slučajeva, što predstavlja pokazatelj dobre, ali ne i najbolje prakse.

Drugo, u pogledu organizacije, planiranja i informiranja javnosti, rezultati su polovični, s obzirom da agencije uglavnom ne donose posebne planove savjetovanja na godišnjoj razini. Ipak, kao dobru praksu sve agencije iskazuju informiranje javnosti o provedenim savjetovanjima u posebnoj kategoriji, a neke su čak i razvile vlastite aplikacije za sudjelovanje u postupku savjetovanja (HAKOM). Za savjetovanja su mahom nadležni službenici za informiranje, što ukazuje na dobru praksu koncentriranja specijalizacije u području pristupa informacijama. Međutim, nedostatak podataka o drugim oblicima savjetovanja (npr. javne rasprave, okrugli stolovi, najave, i sl.) ukazuju da moguće postoji prostor za unaprjeđenje i značajnije angažiranje regulatornih agencija u smjeru motiviranja potencijalnih sudionika u savjetovanjima i drugim oblicima razmjene mišljenja i dvosmjerne komunikacije.

Treće, a vjerojatno i najvažnije, i podaci o uključenosti ukazuju da postoji značajan prostor za aktivniji angažman regulatornih tijela u poticanju reguliranog sektora i korisnika, pa i stručnjaka u relevantnim područjima - osobito iz akademske zajednice, javnog i privatnog sektora, pa i civilnog društva u području elektroničkih medija odnosno udruga za zaštitu potrošača u svim sektorima. Naime, od 291 savjetovanja za koje su dostupni podaci o sudjelovanju, do sudjelovanja je zaista i došlo u 42,43% postupaka, odnosno preko polovice postupaka ne bilježe niti jednu primjedbu ili prijedlog. Razloga za to može biti više, od suglasnosti onih kojih se tiče s nacrtom propisa, nerazumijevanja materije koja se aktom uređuje koja može biti suviše tehnička i detaljna za prosječnog predstavnika zainteresirane javnosti, malog broja stručnjaka u području, nedovoljne obaviještenosti o provedbi savjetovanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg vremena provedbe savjetovanja (npr. ljetno ili blagdansko vrijeme), i sl. U odnosu na ona savjetovanja koja su rezultirala primjedbama i prijedlozima, uočeno je da se oko četvrtine primjedbi i prijedloga usvaja u cijelosti ili djelomično. Taj rezultat je u skladu i s podacima o razini prihvaćenosti komentara od strane tijela državne uprave.

S obzirom na rezultate istraživanja nameće se zaključak da su savjetovanja s javnošću integralni dio instrumentarija regulatornih agencija kojima one nastoje uključiti javnost u svoje regulatorne aktivnosti i da pri tome uglavnom poštuju zakonski okvir ovog instituta. Međutim, rezultati također pokazuju da je, uz nešto dosljedniju primjenu zakonskih pravila o trajanju savjetovanja i objavi izvješća, najveći izazov savjetovanja s javnošću u regulatornim agencijama predstavlja poticanje zainteresirane javnosti da se svojim primjedbama i prijedlozima uključi u donošenje propisa. Za to je potrebno razviti dodatne instrumente poticanja, od intenzivnijeg i pravovremenog informiranja javnosti o namjeri regulacije (osobito kroz planove savjetovanja), izrade pojednostavljenih prikaza namjeravane regulacije, veće prisutnosti u medijima s relevantnim temama, kao i osiguravanja različitih kanala komunikacije. U protivnom, bez dovoljne transparentnosti i intenziteta savjetovanja, ostaje otvorena mogućnost da pojedina regulatorna rješenja služe partikularnima umjesto javnom interesu.

LITERATURA

1. Bajakić, I. (2013.) Razvoj regulatornih agencija uvjetovan gospodarskim ciklusima s osvrtom na američku i europsku regulaciju tržišta kapitala, U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 55-73
2. Đurman, P. (2016.) Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, God. 7, Br. 1, str. 342-373
3. European Commission (2002) *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704 final, 11.12.2002.
4. Fulir, M. (2017.) *Regulatorne agencije i regulirani sektor: savjetovanja s javnošću u hrvatskim regulatornim agencijama*. Diplomski rad. Specijalistički stručni studij javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
5. Giljević, T. (2015.) Okolina upravne organizacije, *Pravni vjesnik*, God. 31, Br. 3-4, str. 213-236
6. Koprić, I. (2009.) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima, U: *Zbornik radova Drugog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij, str. 27-49
7. Koprić, I. et al. (2014.) *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
8. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2013.) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
9. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012.) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
10. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008.) Europski standardi regulacije službi od općeg interesa. *Hrvatska javna uprava*, God. 8, Br. 3, str. 647-688
11. Mecanović, I., Novosel, Z. (2012.) Državne regulatorne agencije u funkciji regulacije tržišta i tržišne konkurencije, *Pravni vjesnik*, God. 28, Br. 3-4, str. 65-89

12. Musa, A. (2015.) Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, God. 6, Br. 1, str. 3-40
13. Musa, A. (2014.) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
14. Musa, A. (2013.) Dobro upravljanje u Hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru, U: Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 103-154
15. Musa, A., Dobrić Jambrović, D. (2017.) Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga EPLS i Protokola o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima, U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 272-342
16. Musa, A., Vidačak, I., Volmut, I., Pernar, S. (2016.) *Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zagreb: Povjerenik za informiranje
17. Popović, N., Musa, A. (2017.) Javne agencije: razvijanje povjerenja građana i privatnog sektora kao preduvjet efikasne regulacije, U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 389-411
18. Povjerenik za informiranje (2016.) Smjernice za provedbu čl. 11 ZPPI – savjetovanja s javnošću
19. Staničić, F. (2016.) Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, God. 7, Br. 1, str. 60-93
20. Vidačak, I., Đurman, P. (2017.) Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana, U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 73-104
21. Vukojičić, Tomić, T. (2016.) Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije. *Politička misao*, God. 53, Br. 2, str. 105-130

Summary

PUBLIC CONSULTATIONS IN CROATIAN REGULATORY AGENCIES

The public consultations in the procedure of adoption of regulation and other acts which impact the interest of third persons is one of the key instruments of participation of citizens, civil society and private sector in public affairs. It represents the means of implementation of central principles of contemporary public governance – transparency, openness and participation, which are especially promoted by the European Union. Those principles are especially important for the functioning of the regulatory agencies, the independent administrative authorities which regulate the markets of services of general interest, such as electronic communication, energy, transport or of financial markets and similar. The article presents the findings of the research on public consultations in four Croatian regulatory agencies in the period 2015-2017. The findings imply that the public consultations are increasingly becoming the integral part of the regular activity of regulatory agencies, but they also indicate a modest inclusion of the participants.

Keywords: *regulatory agencies, public consultations, regulation, participation, public administration.*