NACRT PRIJEDLOGA ISKAZA O PROCJENI UČINAKA PROPISA

ZA

PRIJEDLOG ZAKONA O OTOCIMA

# 1. PROBLEM

1. Postojeći Zakon o otocima (Narodne novine, 34/1999., 149/199¸., 32/2002. i 33/2006. dalje u tekstu Zakon) temelji se na načelima Nacionalnog programa razvitka otoka iz 1997. Donesen je u svezi s odredbom članka 52. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj, između ostaloga, otoci uživaju njezinu osobitu zaštitu. U cilju njegove provedbe doneseno je više podzakonskih propisa.
2. Temeljni ciljevi Zakona, a napose onaj koji se odnosi na njihov održivi razvitak, postignuti su djelomično. Njegovim odredbama propisuje se složeni institucionalni okvir u kojem nadležnost pojedinih tijela nije jasno razgraničena, a postupak donošenja odluka (primjerice onih koji se odnose na usvajanje programa održivog razvitka otoka ili državnih programa razvitka otoka) te brojnost tijela koja tijekom tog postupka daju mišljenja i/ili suglasnosti otežava njegovu učinkovitu provedbu ili je čak onemogućuje. Naime, Zakon ne sadrži odredbe koje omogućuju djelotvornu koordinaciju različitih tijela – kako u dijelu koji se odnosi na postupak donošenja odluka tako i u onome koji se odnosi na njihovu provedbu i/ili nadzor provedbe.
3. Zbog takvog legislativnog uređenja upravljanja razvitkom hrvatskih otoka može se zaključiti kako su uočeni brojni problemi u primjeni postojećeg Zakona. Na njih su ukazali i sudionici Radne skupine za izradu novog zakona koji bi trebao urediti ovu materiju na način koji bi omogućio postizanje ciljeva apostrofiranih pod 2. CILJEVI.
4. Uočeni problemi mogu se u bitnome navesti kako slijedi:
5. Od 26 programa održivog razvitka otoka donesen je samo jedan (za otok Šoltu).
6. Povjerenstva za nadzor upravljanja otočnim razvitkom (članak 19. Zakona) osnovana

su u svih 7 obalno-otočnih županija, a donesen je i Pravilnik o njihovu sastavu i zadaćama. Povjerenstva se, međutim, ne sastaju te ne postoji komunikacija s ministarstvom nadležnim za otoke

1. Ne provodi se poticajna mjera koja se odnosi na poseban režim upravljanja sa stambenim zgradama, stanovima i poslovnim prostorima na otocima koji su u vlasništvu Republike Hrvatske – kako zbog toga što ne postoje programi održivog razvitka otoka (v. pod IVa), tako i zbog okolnosti da nije donesen provedbeni propis (Uredba) iz članka 31. Zakona, smatra se kako je potrebno preispitati potrebu zadržavanja ovakve odredbe navedenog članka. U pogledu utvrđivanja načina, visine naknade i rokova najma zgrada, stanova i poslovnih prostora u vlasništvu RH na otocima, kao i prijenos upravljanja nekretninama u vlasništvu RH jedinicama lokalne samouprave na otocima provodi na temelju Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH (NN, broj 94/13. i 18/16.) te Uredbi donijetih na temelju tog Zakona, kao i primjenom drugih posebnih Zakona (npr. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora NN125/2011. i 064/2015. i Uredbe). Stoga, mišljenja smo da se ti pravni odnosi uređuju temeljem drugih posebnih Zakona i podzakonskih akata.
2. Djelomično se provodi poticajna mjera koja se odnosi na zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti poput onih koje se odnose na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, kao i vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda te organiziranje javnog prijevoza putnika na otoku. Dodatno treba uzeti u obzir da su nakon stupanja na snagu Zakona i njegovih naknadnih izmjena i dopuna doneseni posebni propisi kojima su pojedine odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu (v. članak 35. stavak 2. Zakona) stavljene izvan snage –v. Zakon o vodama (Narodne novine, 153/2009., 63/2011., 130/2011., 56/2013., 14/2014.), Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, 94/2013., 73/2017.). To je jedan od razloga zbog kojih je potrebno izvršiti odgovarajuća usklađenja ove zakonodavne materije s ukupnim pravnim sustavom Republike Hrvatske.
3. Bez obzira, što se nisu donosili otočni godišnji programi (v. članak 30. Zakona i v. članak 26. stavak 3 Zakona) – provodile su se poticajne mjere u okviru dodijeljenih sredstava iz državnog proračuna, poslodavcima za očuvanje radnih mjesta na otocima. Provedba poticajne mjere za dodjelu potpora male vrijednosti otočnim poslodavcima za očuvanje radnih mjesta usklađena je s Uredbom Komisije (EU) broj 651/2014.
4. Iz istih razloga nisu doneseni ni svi državni programi razvitka otoka. Od trinaest predviđenih državnih programa (v. članak 27. Zakona) donesena su samo dva – Državni program uređenja posjedovne i vlasničko pravne evidencije (katastra i zemljišnih knjiga) na otocima (Narodne novine, 7/00.) i Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i okolnog mora (2007. – nije objavljen u Narodnim novinama). Budući da programi održivog razvitka otoka (vidi gore pod **a)**, kao i spomenuti državni programi uglavnom ne postoje, a za njihovu provedbu su predviđena i sredstva od naknade za iskorištavanje nafte i plina na području obalno-otočnih te otočnih gradova i općina (v. članak 34. stavak 2. Zakona) – ta sredstva se ne koriste.
5. S obzirom da je nakon donošenja Zakona i njegovih izmjena i dopuna Europski parlament usvojio Rezoluciju o posebnoj situaciji otoka (2015/3014(RSP)), potrebno je izvršiti odgovarajuća legislativna usklađenja, napose u dijelu koji se odnosi na njenu točku 14. – poziv državama članicama, regionalnim i lokalnim vlastima da preuzmu važnu ulogu u razvoju strategija otoka na temelju vertikalnog pristupa koji obuhvaća sve razine vlasti, u skladu s načelom supsidijarnosti, kako bi se zajamčio održivi razvoj otoka Europske unije
6. Sadašnji način utvrđivanja indeksa razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave općenito dovodi do apsurdnih rezultata, a napose kad su u pitanju otoci. Nositelj regionalne politike Republike Hrvatske pristupio je (tijekom 2017.) evaluaciji postojećeg modela utvrđivanja indeksa razvijenosti prema važećem Zakonu o regionalnom razvoju iz 2014. te podzakonskim propisima koji su na temelju toga Zakona doneseni. Ona je pokazala njegove nedostatke u pogledu odabira pokazatelja i ponderima koji im se dodjeljuju te u načinu standardizacije i agregacije pokazatelja – što je u konačnici dovelo do nerealnog poretka pri razvrstavanju pojedinih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kad su u pitanju otoci, navedeni problem je daleko više izražen, osobito kad su u pitanju otoci ili njihovi dijelovi koji pripadaju jedinici lokalne samouprave sa sjedištem na kopnu ili na drugome otoku. Primjerice, Grad Zadar je administrativno središte za sedam naseljenih otoka (Olib, Silba, Premuda, Ist, Molat, Iž i Rava). Budući da je prema sadašnjoj metodologiji indeks razvijenosti Grada Zadra 107,04% i razvrstan je u IV. skupinu, to se i navedeni otoci razvrstavaju u istu skupinu indeksa razvijenosti - što očigledno nije realna slika njihove razvijenosti. Iz navedenih razloga postojeću metodologiju je potrebno znatno izmijeniti i unaprijediti pri čemu osobito treba voditi računa o otočnim posebnostima.

Važeći Zakon ne uzima u obzir da je potrebno predvidjeti uvođenje posebnih demografskih mjera. Analiza statističkih podataka koji se odnose na dobnu strukturu stanovništva hrvatskih otoka pokazala je da su otoci imaju razmjerno znatno starije stanovništvo u odnosu na prosjek Republike Hrvatske.

# 2. CILJEVI

1. Donošenjem novoga Zakona o otocima namjeravaju se postići sljedeći ciljevi:
2. potaknuti razvoj otoka, osobito prema konceptu „pametnih“ otoka, te primjenom plave i zelene ekonomije i
3. potaknuti demografsku obnovu otoka
4. U bitnome se predlaže:
5. nova, znatno unaprijeđena, metodologija izračuna indeksa razvijenosti i razvrstavanja (rangiranja) otoka prema stupnju razvijenosti – napose zbog uvođenja korektivnog faktora indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun otočne ljestvice razvijenosti,
6. usklađivanje hrvatske otočne politike s europskom otočnom politikom,
7. usklađivanje zakonodavnog okvira za otoke s ostalim propisima Republike Hrvatske koji uređuju ovu materiju/koji se namjeravaju donijeti u bliskoj budućnosti (primjerice Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju),
8. niz posebnih mjera koje će stanovništvu na otocima omogućiti izjednačavanje uvjeta života sa onima koji postoji u kopnenim dijelovima Republike Hrvatske - unaprjeđenje javnog prijevoza (cestovnog, pomorskog i zračnog), pozitivna diskriminacija otočnog stanovništva unapređenjem postojećih
9. precizno određenje nositelja otočne politike te njihova nadležnost i ovlaštenja i
10. uvođenje dužnosti osmišljavanja i provedbe otočne politike, praćenje njenih učinaka i način usklađivanja s regionalnom politikom na razini Republike Hrvatske
11. poticanje ulaganja i zapošljavanja vezano uz nove ili proširenje postojećih ulagačkih projekata, te ostalih mjera usmjerenih na razvoj otoka koja su ekološki, gospodarski, tehnološki i društveno održiva, a osiguravaju ravnomjeran i ujednačen gospodarski rast i društveni razvoj svih hrvatskih otoka (na temelju Uredbe 651/2014.)

S obzirom na navedene prijedloge, predlagatelj smatra da su apostrofirani specifični ciljevi realno postavljeni i mjerljivi kako na godišnjoj razini, tako i tijekom duljeg vremenskog razdoblja (opseg ulaganja, broj i struktura stanovništva, broj zaposlenih).

# 3. MOGUĆE OPCIJE

## 3.1. OPCIJA 1 – Ne poduzimati ništa (zadržavanje postojećeg stanja)

Opcija se odnosi na zadržavanje postojećeg stanja. Zakonodavni okvir ostaje isti.

S obzirom na navedeno pod 1.II do 1.IV, odnosno imajući u vidu da učinkovita provedba postojećeg zakonodavnog okvira nije moguća, ova opcija nije prihvatljiva te se neće razmatrati. Ovo tim više što kvalitetan pristup u odnosu na strateško planiranje razvoja općenito, pa i u odnosu na održivi razvoj otoka, usklađivanje hrvatskih propisa međusobno te s propisima i politikom Europske unije te razvrstavanju otoka prema indeksu razvijenosti nije moguć bez legislativne intervencije.

## 3.2. OPCIJA 2 – Nenormativno rješenje - Rješavanje postavljenog problema i ostvarivanje planiranih ciljeva putem tumačenja zakonskih odredbi te putem koordinacije i uputa adresatima

Ova opcija odnosi se na zadržavanje postojećeg normativnog stanja, odnosno isključuje promjenu zakonodavnog okvira. Njeno uvažavanje pretpostavlja davanje prednosti onim instrumentima koji utječu na promjenu ponašanja adresata propisa, napose s obzirom na činjenicu da se određene odredbe iz postojećeg Zakona nisu učinkovito provodile – što je apostrofirano vidi pod 1.PROBLEM. Međutim, ako ne razmatramo mogućnost intervencije zakonodavca u ovo područje, rješavanje postavljenih problema i ostvarivanje planiranih ciljeva uglavnom se neće moći postići primjenom nenormativnih rješenja (davanjem uputa adresatima te koordiniranjem provođenja postojećih zakonskih odredbi – osobito zbog toga što ministarstvo nadležno za otoke nema vertikalne ovlasti nad adresatima tih odredbi, odnosno drugim tijelima s javnim ovlastima). Dodatno, važeći Zakon propisuje postupak ocjenjivanja i razvrstavanja otoka po skupinama - no uočeni su znatni nedostaci u metodologiji izračuna indeksa razvijenosti, koji su potkrijepljeni i rezultatima provedene evaluacije. Slijedom navedenoga potrebno je novo zakonodavno uređenje ove problematike.

## 3.3. OPCIJA 3: – Izmjena podzakonskog okvira kojim su uređene pojedine mjere provedbe otočne politike prema Zakonu o otocima

Trenutno su na snazi sljedeći podzakonski propisi doneseni na temelju Zakona:

* Pravilnik o postupku i načinu provedbe opskrbe otočnih kućanstava pitkom vodom brodom vodonoscem ili cestovnim vozilom („Narodne novine“, br. 35/11.),
* Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu ostvarivanja prava na besplatni javni otočni cestovni prijevoz („Narodne novine“, br. 82/07. i 35/11.),
* Pravilnik o uvjetima i načinu subvencioniranja cijene prijevoza ukapljenog naftnog plina na otoke, te postupku obračuna neostvarenih prihoda distributerima ukapljenog naftnog plina („Narodne novine“, br. 74/08. i 119/08.),
* Pravilnik o uvjetima, kriterijima i načinu označavanja proizvoda oznakom „Hrvatski otočni proizvod“ („Narodne novine“, br. 47/07.),
* Pravilnik o sastavu i zadaćama Povjerenstva za otoke („Narodne novine“, br. 48/03.),
* Uredba o uvjetima, visini i načinu ostvarivanja prava dodjele državnih potpora male vrijednosti otočnim poslodavcima za očuvanje radnih mjesta („Narodne novine“, br. 77/06. i 66/07.),
* Uredba o sadržaju i metodologiji izrade programa održivog razvitka otoka, sa sadržajem i metodologijom izrade programa održivog razvitka otoka („Narodne novine“, br. 94/02.)
* Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i okolnog mora kojeg je donijela Vlada RH 30. kolovoza 2007.
* Državni program uređenja posjedovne i vlasničko pravne evidencije (katastra i zemljišnih knjiga) na otocima („Narodne novine“, br. 7/00.)

Uočene probleme djelomično je moguće riješiti izmjenama važećeg podzakonskog okvira. Međutim, na taj način ne bi se sveobuhvatno pristupilo njihovu rješavanju/otklanjanju, već samo napravile određene korekcije koje ne bi imale dostatan učinak glede ostvarivanja ciljeva apostrofiranih pod 2. CILJEVI.

Pretpostavka za djelotvornost promjene podzakonskog okvira je prethodna realizacija Opcije 4. To s obzirom da će se izmjenom zakonodavnog okvira redefinirati politika razvoja otoka, a tek nakon toga, donošenjem novih podzakonskih propisa, omogućiti njena učinkovita provedba.

## 3.4. OPCIJA 4: – Izmjena zakonodavnog okvira kojim se uređuje politika otočnog razvoja

Normativno rješenje koje podrazumijeva izmjenu važećeg zakonodavstva (zakonskog i podzakonskog okvira) smatra se optimalnim rješenjem. Sukladno provedenoj analizi temeljem prikupljenih podataka i utvrđenim potrebama za izmjenama (analiza i potrebe utvrđeni su na temelju podataka koje je prikupio i obradio Ekonomski institut, Zagreb te na osnovu istih, zajedno s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, izradio „Analitičku podlogu za izradu novog Zakona o otocima”, veljača 2017.).

Novi zakonski okvir koncepcijski je široko postavljen uz redefiniranje starih i kreiranje novih razvojnih mjera, prilagođenih današnjem vremenu i potrebama stanovništva na otocima. On pretpostavlja:

1. Usklađivanje Zakona s odrednicama Rezolucije Europskog parlamenta o posebnoj situaciji otoka (2015/3014(RSP)) od 4. veljače 2016., koja naglašava važnost upotrebe svih mogućih sinergija između europskih strukturnih i investicijskih fondova i drugih instrumenata Unije kako bi se nadoknadili nedostaci otoka i ojačao njihov gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta i održivi razvoj (pri čemu se osobito ima u vidu članak 174. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije – „posebna se pozornost poklanja ruralnim područjima, područjima zahvaćenima industrijskom tranzicijom i regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, kao što su najsjevernije regije s vrlo niskom gustoćom naseljenosti te otoci, pogranične i planinske regije.
2. Novi pristup strateškom planiranju razvoja otoka

* sedmogodišnji Strateški plan - baza za argumentaciju svake nove financijske perspektive na temelju koje se donosi Otočni godišnji program sa svim parametrima koje definira Strateški plan.

1. Održivi razvoj otoka prema konceptu „pametnih otoka”

* Deklaracija o pametnim otocima potpisana je u ožujku 2017. Godine,
* Koncepcija pametnih otoka uključuje nove smjernice za europske otoke (pametnih, uključivih i uspješnih otočnih zajednica za inovativnu i održivu Europu).

1. Novi pristup razvijenosti/nerazvijenosti otoka

Uvođenje specifičnog korektivnog otočnog faktora za područje otoka i to za naseljene otoke koji su u nadležnosti gradova i općina na otocima kao i gradova i općina na kopnu koji su zakinuti pri provedbi regionalne politike (indeks razvijenosti) jer se njihova razvijenost veže uz razvijenost grada/općine kojem pripadaju. Dodatni pokazatelji objedini bi se u brojčanom i mjerljivom pokazatelju razvijenosti infrastrukture na otocima te bi prema prijedlogu Uprave za otoke pokrivali sljedeća područja:

• dostupnost pitke vode na otocima (trenutno 29 od 48 naseljenih otoka koristi mjeru Subvencioniranja vodoopskrbe otočnih kućanstava vodom nastalu iz Zakona o otocima koja se odnosi na dostavu pitke vode kućanstvima na otocima vodonoscem ili cisternom)

• razvijenost vodoopskrbe i odvodnje

• zbrinjavanje čvrstog otpada (načini i mogućnosti)

• elektroopskrba (poticanje obnovljive izvore energije)

• izgrađenost mreže i dostupnost telekomunikacijskih usluga

• izgrađenost i stanje cesta, luka i zračnih luka

• način opskrbe benzinom i plinom i njihova dostupnost

1. Dodatne mjere pozitivne diskriminacije osoba s prebivalištem na otocima (otočna prava, otočna iskaznica - proširenje uporabne funkcije).
2. Nove modele razvrstavanja otoka

* prema broju stanovnika i površini (mali, srednji i veliki otoci),
* prema udaljenosti otoka od kopna (pučinski, kanalski i priobalni otoci),
* razvrstavanje otoka prema ocjenjivanju stupnja razvijenosti (temelji se na indeksu razvijenosti, korektivnom faktoru indeksa razvijenosti otoka, otočnoj ljestvici razvijenost).

1. Jačanje uloge regionalnih koordinatora

- formiranje Regionalnog savjeta za otoke.

# 4. USPOREDBA OPCIJA

U ovom dijelu daju se procjene gospodarskih, socijalnih i okolišnih učinaka naprijed utvrđenih opcija (iz Analitičke podloge za izradu Zakona o otocima).

Utvrđeni su učinci koji su zajednički za sve naprijed navedene opcije:

- **gospodarski učinci:** Sve pojedine utvrđene opcije pridonose pozitivnom financijskom učinku na gospodarstvo u cjelini, s posebnim naglaskom na sektore koji podliježu propisanim pravima iz normativnog rješenja (npr. potpore male vrijednosti poslodavcima registriranim na otocima za očuvanje radnih mjesta). Opcija 4 otvara mogućnost financiranja projekata koji su značajni za održivi razvoj otoka, posebno projekta koji se provode prema konceptu pametnih otoka te su postavljeni kao prioritetni posebno u kontekstu financiranja kroz fondove Europske unije. Kroz Opciju 4 naglašava se važnost upotrebe svih mogućih sinergija između europskih strukturnih i investicijskih fondova i drugih instrumenata Unije kako bi se nadoknadili nedostaci otoka i ojačao njihov gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta i održivi razvoj. Opcija 1 i 2 su takve prirode da su isključivo orijentirane na zadržavanje postojećeg stanja te se ni gospodarski učinci time ne poboljšavaju već ostaju na istoj razini. Na ovom mjestu treba istaknuti da gospodarski učinci otočne politike trenutno ne podliježu mjerenju i da ne postoji evaluacija/analiza o tome koji se dio gospodarskog rasta na većim otocima može pripisati mjerama otočne politike. Opcijom 4 prevladala bi se ova manjkavost. Opcija 4 donijet će i dugoročne uštede za državni proračun u odnosu na ostale opcije zbog uvođenja jače kontrole dodjele propisanih prava otočnom stanovništvu kroz sustav otočne iskaznice.

- **socijalni učinci:** sve utvrđene opcije imaju određeni socijalni učinak s obzirom da su postojeća prava iz Zakona prenesena i u novo normativno rješenje (Opcija 4): povlastice za otočno stanovništvo u javnom obalnom linijskom prometu, javnom cestovnom otočnom prometu, izjednačavanje cijene vode za otočno stanovništvo u odnosu na cijenu vode na kopnu. Opcija 4 uvodi posebnu brigu o jačanju socijalne uključenosti, obrazovanja i potpore otočanima provođenjem koncepta pametnih otoka.

- **okolišni učinci:** Opcije 1 i 2 nemaju okolišni učinak, budući da je fokus na provedbi postojećeg sustava i propisanih obveza. Opcije 3 i 4 predstavljaju promjenu zakonodavnog okvira i redefiniranje obveza, što će imati pozitivni okolišni učinak posebno u dijelu koji se odnosi na održivi razvoj otoka koji se provodi prema konceptu pametnih otoka, a vezano za okolišne učinke obuhvaća projekte koji su usmjereni na: ublažavanje i prilagodbu klimatskim promjenama, korištenje obnovljivih izvora energije, smanjenje nestašice vode primjenom nekonvencionalnih i pametnih metoda upravljanja vodnim resursima, otoke bez otpada uvođenjem kružnog gospodarstva, očuvanje prepoznatljivog otočnog prirodnog kapitala te poticanje odgovornog turizma. Intenzivni turizam koji se odvija samo u određenim razdobljima godine i nije planiran na odgovarajući način izvan sezone može predstavljati opasnost za ekološki održiv razvoj otoka. Pri kreiranju novih zakonskih odredbi u Opciji 4 otočna politika je temeljena na uobličavanju mjera i aktivnosti koje su prihvatljive ljudima i okolišu te koje će, posebno u području prometa, turizma, gospodarenja otpadom i voda, uzimati u obzir specifična obilježja otočnog okruženja te nužnost osiguravanja međusobnog djelovanja između okoliša i ljudi, a u isto vrijeme nastojati olakšati život otočanima i doprinijeti njihovom ostanku na otocima.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Opcije | Koristi | Troškovi |
| Opcija 1:  ne poduzimati ništa  Učinci: stagnacija ili opadanje društvenih koristi i rast društvenih troškova.  Opcija nije prihvatljiva. | Premda se koristi provedbe Zakona do sada nisu vrednovale, očito je da se od 1999. ostvaruju u određenoj mjeri i da to neposredno i gotovo isključivo ovisi o državnim proračunskim izdacima za otoke. Ti izdaci se posljednjih desetak godina smanjuju tako da se smanjuju i koristi.  Vrate li se izdaci na razine dosegnute u razdoblju od donošenja Zakona do 2010., što se može postići i bez legislativne intervencije, opadanje koristi može se zaustaviti, ali ne i povećati do razina koje su postizane u to vrijeme. Otočne društvene i gospodarske potrebe su promijenjene tako da mjere i izdaci iz proteklog razdoblja ne mogu ostvariti nove koristi. | Daljnja nepotpuna provedba Zakona, nezadovoljavajuće praćenje učinaka i neusklađenosti sa zakonodavstvom RH o regionalnom razvoju i zakonodavstvom EU povećavat će troškove:  – dio odredbi o razvojnom upravljanju odozdo i odozgo (PORO i DPRO) i dalje se neće provoditi što znači da će dio otočnih društvenih potreba ostajati neiskazan i nezadovoljen,  – i dalje će se provoditi surogati mjera (potprogram razvoja jadranskih otoka umjesto PORO i DPRO) čiji se razvojni učinci neće mjeriti, pa neće biti ni korekcija suboptimalnih mjera.  – i dalje će izostajati vrednovanje otočnih proračunskih izdataka s društvenog stanovišta. Troškovi će očito nastajati, ali će njihov puni obujam i struktura ostajati neodređeni.  – mjere raznih nositelja otočne politike će i dalje biti loše koordinirane, što će dovoditi do preklapanja učinaka, a time i povećanja troškova koji neće rezultirati koristima. |
| Opcija 2:  (nenormativno rješenje)  Učinci: Porast koristi i porast troškova.  Bude li SMART otočna politika dobro formulirana i provođena, koristi će nadmašiti troškove.  Opcija je djelomično prihvatljiva jer Prijedlog ne sadrži izmjene normativnog okvira nužne za proširenje koordinacijskih ovlasti MRRFEU. | Nenormativno rješenje koje donosi dodatne koristi obuhvaća:  – primjerenije ustrojavanje nositelja otočne politike na državnoj razini (osnivanje Uprave za otoke u Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije)  – jačanje institucionalnog kapaciteta nositelja  -formuliranje SMART otočne politike | Nenormativno rješenje uzrokuje dodatne troškove:  – primjerenijeg ustrojavanja (jednokratni, ne značajno visoki)  – dodatnog obrazovanja i osposobljavanja (jednokratni, značajni)  – novog zapošljavanja (trajno povećanje troškova, značajno)  – izrade dokumenata otočne politike (jednokratni, značajni) |
| Opcija 3:  (normativno rješenje)  Učinci: Porast koristi i porast troškova. Pospješi li bolja koordinacija provedbu postojećih odredbi Zakona, koristi će opravdati a mogu i nadmašiti troškove.  Opcija 3 je djelomično prihvatljiva. | Opcija 3. Pretpostavlja izmjene podzakonskih propisa bez donošenja novog Zakona. Takvo postupanje neće dovesti do ostvarenja namjeravanih temeljnih ciljeva. | - novele podzakonskih propisa bi izazvale troškove provedbe koji se trenutno ne mogu procijeniti. |
| Opcija 4:  (normativno rješenje)  Učinci: Značajan porast društvenih koristi, veći od porasta u Opciji 3 i porast društvenih troškova ne značajno veći od porasta u Opciji 3  Opcija 4 je u cijelosti  prihvatljiva. Bolja je od Opcije 3 | Normativno rješenje - Opcija 4, određuje se maksimalistički i obuhvaća prijedlog Zakona sa značajnim novinama koje su navedene pod 3.4. Napose treba istaknuti one koje se odnose na:  – proširenje koordinacijskih ovlasti ministarstva nadležnog za otoke kao glavnog nositelja otočne politike  – novu metodologiju ocjenjivanja indeksa razvijenosti uz uvažavanje potrebnih korekcija za otoke  – demografske mjere  – povećanje opsega otočnih prava i korisničke funkcije otočne iskaznice | – značajne novine će izazvati i značajne troškove provedbe koji se trenutno ne mogu procijeniti  – troškovi izrade dokumenata otočne politike (jednokratni)  – nova metoda izračuna prema korektivnom faktoru mogla bi ukazati potrebu za povećanjem financijskog kapaciteta za provedbu regionalnih razvojnih politika za neke otoke koji pripadaju jedinici lokalne samouprave na kopnu ili na drugom otoku, koji su do sada bili vezani njihovim indeksom razvijenosti  – troškovi tehničkog i informatičkog sustava za proširenje korisničke funkcije otočne iskaznice (jednokratni); financijska korist ogledat će se u značajnom smanjenju sufinanciranog dijela iz državnog proračuna zbog bolje kontrole provođenja mjera i kontrole korisnika mjera) |

# 5. SAVJETOVANJE

# 6. PREPORUČENA OPCIJA

# 7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA

# 8. PRILOZI

## Teze propisa

Hrvatski otoci određeni su Ustavom Republike Hrvatske kao nacionalno bogatstvo i kao specifičan prostor sa zahtjevnijim uvjetima života. U skladu s tim donesen je Nacionalni program razvitka otoka 1997. te nakon toga Zakon o otocima koji je stupio na snagu 1999.

Zakon o otocima do sada je noveliran u tri navrata, a sve u cilju održivog gospodarskog razvoja otoka, poboljšanja otočne povezanosti/dostupnosti i podizanja kvalitete života na otocima.

Svjesni činjenice potrebe daljnjeg razvoja otočnog gospodarstva, a osobito otocima prikladne poljoprivrede, ribarstva, akvakulture, tradicionalnih obrta i slično, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije pristupilo je analizi dosadašnjih učinaka Zakona o otocima s ciljem poboljšanja gospodarstva, energetske učinkovitosti, mogućnostima korištenja obnovljivih izvora energije, povezivanja otoka s kopnom, te među otocima radi lakše mobilnosti, virtualnog povezivanja odnosno razvoja širokopojasne infrastrukture, razvoja infrastrukture (vodoopskrbe, odvodnje, gospodarenja otpadom, energetske infrastrukture), kao i pristupa uslugama (zdravstvenim, socijalnim, obrazovnim).

Navedena analiza upućuje na nužnost novog zakonskog okvira i razvojne politike na hrvatskim otocima. Budući da ovu legislativnu intervenciju treba prilagoditi i novim okolnostima na što upućuje i Rezolucija Europskog parlamenta o posebnoj situaciji otoka (2015/3014), predloženi Zakon o otocima treba uvažavati njezina stajališta i tako omogućiti ostvarenje potrebne sinergije sa zakonodavstvom EU i lakši pristup europskim strukturnim i investicijskim fondovima.