

PREPORUKE ZA UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA ZA ZAPADNI BALKAN



Regional Cooperation Council



Co-funded by the European Union



ReSPA
Regional School
of Public Administration

**PREPORUKE ZA
UČEŠĆE GRAĐANA U
PROCESU DONOŠENJA
ODLUKA ZA
ZAPADNI BALKAN**

PREAMBULA

Ministarstva zadužena za reformu javne uprave iz ekonomija zapadnog Balkana,

Poštujući

stav da je reforma javne uprave od suštinskog značaja u procesu evropskih integracija,

Uvereni

da nedostatak odgovarajućeg regulatornog okruženja ugrožava konkurentnost privrede i poverenje građana u izvršnu vlast,

Uvereni

i da je savremenim ekonomijama potrebna dobra regulativa za rast, investicije, inovacije, otvorenost tržišta i za podršku vladavini prava i promociji boljeg života,

Smatrajući

da u cilju odgovarajuće podrške tržišnoj ekonomiji i zaštiti prava građana propisi moraju biti pripremljeni kroz sveobuhvatan okvir u kojem se politike procenjuju korišćenjem empirijskih podataka,

Imajući na umu

da sistematsko angažovanje svih uključenih aktera u velikoj meri pomaže da se analizira uticaj novih ili izmenjenih i dopunjenih zakona i propisa i da je, prema tome, učešće građana važan alat za donošenje politika na temelju dokaza,

S obzirom

da javne konsultacije nude mogućnost da poslovni sektor, druge organizacije i pojedinci učestvuju u javnom životu i da takvo učešće znatno poboljšava poverenje u institucije,

Zabrinuti

zbog zajedničkih nedostataka u primeni zakonodavnog okvira u oblasti koordinacije i izrade politika,

Zabrinuti

i zbog nedoslednosti u kvalitetu i učinku javnih konsultacija kao sastavnog dela procesa donošenja politika

Podsećajući

na SIGMA-ne principe javne uprave,

Podsećajući

na strategiju „Jugoistočna Evropa 2020 – radna mesta i prosperitet u evropskoj perspektivi”,

Podsećajući

i na Deklaraciju Saveta Evrope o kodeksu dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka, koju je usvojila Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija 2009. godine,

Podsećajući

nadalje na Smernice za učešće građana u donošenju političkih odluka, koje je usvojio Odbor ministara Saveta Evrope u 2017. godini,

Podsećajući

i na Izjavu sa ministarske konferencije Investicione komisije za jugoistočnu Evropu pod nazivom „Održivi razvoj u jugoistočnoj Evropi kroz jačanje konkurentnosti” održane 9. decembra 2015. u Bečićima,

Preporučuju da izvršne vlasti ekonomija zapadnog Balkana urede i sprovedu procese učešća građana u skladu sa sledećim preporukama:



1

Glavna pravila za djelotvorno učešće javnosti

1.1

UGRAĐENOST U PROCES DONOŠENJA POLITIKA:

Potrebno je da učešće građana bude čvrsto ugrađeno u proces donošenja politika. Proaktivnim angažovanjem aktera proširuje se obim prikupljanja podataka i činjenica, popunjavaju se podaci koji nedostaju i doprinosi se boljem preispitivanju i razumevanju koristi i troškova predloženih intervencija u domenu politika i zakonskih propisa. Učešće građana, dakle, treba da bude sastavni deo svake analize efekata propisa i donošenja politika zasnovanih na dokazima. Procesi učešća treba da se dosledno sprovode prilikom izrade kako zakonskih propisa tako i podzakonskih akata, kao i prilikom izrade politika i strateških dokumenata. Učešće se može ograničiti samo u izuzetnim slučajevima. Svi izuzeci (npr. kada je to potrebno zbog bezbednosti ili

odbrane, kako bi se otklonile posledice prirodnih nepogoda ili da se spreči nenadoknativa šteta) treba da budu unapred definisani. Kada se izuzetak primenjuje, treba da bude jasno obrazložen uz navođenje konkretnih razloga za takvu odluku.

1.2

PAŽLJIVO PLANIRANJE:

Učešće građana treba da bude pažljivo isplanirano. Planiranjem treba obuhvatiti utvrđivanje ciljeva i odgovarajućih metoda konsultacija, resursa i vremena potrebnog da se ti ciljevi ostvare, kao i utvrđivanje rasporeda i rokova aktivnosti.

1.3

DOVOLJNO RESURSA:

Pre započinjanja određenog procesa donošenja politike, organi vlasti treba da obezbede dovoljno finansijskih resursa i kadrova potrebnih za sprovođenje procesa učešća građana.

1.4

PROPORCIONALNOST:

Proces učešća građana treba da se isplanira srazmerno složenosti datog pitanja. Za složenija pitanja je potreban složeniji pristup, više vremena, različite metode i akteri, dok je mnogo manje potrebno za manje složena pitanja.

1.5

DOVOLJNO VREMENA NA RASPOLAGANJU:

Treba ostaviti dovoljno vremena za razmenu informacija, vremena da građani razmotre dato pitanje i pripreme svoj doprinos, kao i da organi vlasti razmotre komentare i kvalitetno sprovedu sve korake.

1.6

RANO UČEŠĆE:

Učešće građana treba da započne od najranije faze procesa izrade nacrtu politike. Svi relevantni akteri treba da budu uključeni u svakoj fazi ciklusa donošenja politika.

1.7

CILJANI PRISTUP:

Učešće građana uvek treba da bude ciljano. Kanali komunikacije, odabrane metode i obezbedene informacije treba da budu prilagođene datom pitanju kao i posebnim karakteristikama različitih aktera. Iako su zbog jednostavnosti korišćenja, ekonomičnosti i masovnosti učešća konsultacije elektronskim putem dosta rasprostranjene, treba uzeti u obzir i njihova ograničenja. Za organe vlasti korišćenje elektronskih konsultacija

značajno smanjuje mogućnost pojednostavljenog predstavljanja predloženog rešenja, dok za građane to znači da se traži pisani odgovor za koji je potrebno vreme. Prema tome, organi vlasti treba da praktikuju korišćenje i drugih metoda u kombinaciji sa elektronskim konsultacijama.

1.8

DOSTUPNOST INFORMACIJA:

Sve relevantne informacije treba u svim fazama donošenja politika da budu dostupne zainteresovanim akterima i predstavljene jasnim i lako razumljivim jezikom u odgovarajućem i dostupnom formatu, bez nepotrebnih administrativnih prepreka.

1.9

PRETHODNO OBAVEŠTENJE:

Javne konsultacije treba uvek da budu najavljene znatno ranije kako bi građani odvojili dovoljno vremena za aktivno učešće. Najsistematičniji pristup bi bio da se godišnji plan konsultacija objavljuje zajedno sa vladinim godišnjim planom normativnih aktivnosti. Kako bi se do zainteresovanih aktera doprelo na efikasan način, organi vlasti bi, osim prethodnog obaveštenja, trebalo da pozovu zainteresovane aktere da izraze interes za učešće u pripremi određenog nacrt.

1.10

PROAKTIVNOST:

S obzirom da se efikasnim javnim konsultacijama obezbeđuje besplatna eksterna ekspertiza i s obzirom da one mogu pomoći u pridobijanju podrške građana za predstojeći zakonski propis, prilikom sprovođenja procesa konsultacija donosioci odluka treba da deluju proaktivno (npr. da aktivno traže i pozivaju zainteresovane aktere).

Organi vlasti treba da razmotre mogućnost podsticanja učešća tako što će onim zainteresovanim akterima koji aktivno učestvuju ponuditi različite vrste mera podrške.

Organi vlasti treba da obezbede kanal za stalnu komunikaciju (npr. internet platforma, oficiri za vezu) putem kojeg bi šira i stručna javnost (poslovna udruženja, akademska zajednica, krovne NVO, ekspertske organizacije, istraživački instituti, itd.) mogla dostavljati svoje inicijative koje se odnose na javne politike i zakonske propise. Takvi bi predlozi trebalo da budu razmatrani prilikom pripreme novog ili izmene postojećeg propisa.

1.11

POUZDANOST, TRANSPARENTNOST I SLEDIVOST:

Radi zadobijanja poverenja građana i podrške za datu politiku, kao i radi unapređivanja sprovođenja te politike, organi vlasti bi uvek trebalo da odgovore na primljene predloge i komentare. Zainteresovane strane treba da budu informisane ukoliko su tokom procesa napravljene značajnije izmene nacrt. Svaki predlog i komentar treba evidentirati i analizirati na transparentan način. Time će se dobiti jasan „zakonodavni otisak“ i pomoći da se onemoguću nesrazmeran uticaj interesnih grupa na donošenje politika te spreči neprimeren uticaj i stanje zarobljenosti države.

1.12

KONTINUIRANA KONTROLA KVALITETA

Organi vlasti treba da prate sprovođenje procesa učešća. Potrebno je da prate sam proces, odnosno sprovođenje planiranih aktivnosti, rokove i korišćenje resursa, kao i kvalitet procesa, odnosno način na koji su aktivnosti sprovedene i da li su postavljeni ciljevi ispunjeni. Po završetku proces je potrebno interno oceniti. Ocenjivanje treba da obuhvati procenu sprovedenih metoda, prikladnost postavljenih ciljeva, uspešnost utvrđivanja i uključivanja zainteresovanih aktera, nastale troškove te ostvarene koristi i uticaj.

Organi vlasti treba da uspostave odgovarajući institucionalni okvir za centralnu kontrolu kvaliteta i nadzor procesa učešća, te postave jasne kriterijume za dokumente koje je potrebno dostaviti izvršnoj vlasti na razmatranje (odnosno koji su dokumenti potrebni i koji je očekivani sadržaj glavnih pratećih dokumenata, npr. analiza efekata, informacije o rezultatima procesa konsultacija, itd.). Vladino telo zaduženo za kontrolu kvaliteta treba da ima ovlašćenje i kapacitet da vrši proveru sadržaja predloga u odnosu na utvrđene uslove kao i da deluje ukoliko uslovi nisu ispunjeni (npr. da daje preporuke, da vrati nacrt odgovornom ministarstvu). Takvo telo bi takođe bilo odgovorno za dodatno podizanje svesti o važnosti učešća građana i za obezbeđivanje usklađenog sprovođenja učešća građana od strane različitih tela. Centralne vlasti ili drugo telo sa sličnim odgovornostima treba da bude odgovorno za centralizovanu kontrolu kvaliteta. Organi vlasti treba da uspostave menahizam za praćenje poštovanja pravila čime bi se omogućilo dostavljanje žalbi u slučajevima kada javne konsultacije ne budu sprovedene u skladu sa pravilima.



2 Preporuke po fazama ciklusa donošenja politika

2.1

UTVRĐIVANJE PROBLEMATIKE

S obzirom da je cilj ove faze da se utvrde glavni problemi i da se otkrije da li ti problemi leže u zakonskim propisima ili u praksi, konsultacije treba da sa jedne strane budu široke i uključe sve one koji imaju veze sa datim pitanjem (npr. aktere koje to pitanje direktno pogađa, uzimajući posebno u obzir ugrožene i marginalizovane grupe, kao što su stariji, mladi, osobe sa invaliditetom, itd., aktere koji su uključeni u sprovođenje, i slično) dok sa druge strane treba da budu iscrpne što se postiže saradnjom sa stručnom javnošću (poslovna udruženja, akademska zajednica, krovne nevladine organizacije, ekspertske organizacije, istraživački instituti, itd.).

Organi vlasti treba da, na jasan i

jednostavan način, informišu građane o pitanju koje se razmatra, informacijama koje se od građana očekuju kao i o važnosti njihovog uključivanja. U cilju prikupljanja što više potrebnih informacija, treba sačiniti grupu kratkih i jasnih pitanja koja odgovaraju ciljevima procesa učešća građana i koja će se koristiti za različite grupe. Takođe treba objavljivati informacije o različitim mogućnostima učešća (npr. najava javnih skupova i prilika za učešće). U složenijim zakonodavnim inicijativama može se pripremiti poseban dokument za javne konsultacije u kome se objašnjava predlog i poziva na davanje komentara o posebnim elementima predložene politike.

Generičke pozivnice putem elektronske pošte i obaveštenje na internet stranici organa vlasti često nisu dovoljni da se privuče interes građana. Potreban je proaktivniji pristup a on počinje sa posebno koncipiranim pozivnicama. Organi vlasti treba da razmotre šta konkretno u vezi sa datim problemom može privući interes određenih zainteresovanih aktera i potom te elemente naglasiti u pozivnici.

U cilju efikasnih konsultacija organi vlasti treba da prilagode svoje metode prilikom utvrđivanja različitih zainteresovanih aktera. Treba da se koristi kombinacija različitih metoda (npr. online ili

standardna (telefonska) anketa, razgovor, javna rasprava, konferencija, pojedinačni sastanci, itd.).

Organi vlasti treba da informišu javnost, a posebno učesnike konsultacija, o nalazima i donesenim odlukama kao i o narednim koracima.

2.2

FORMULISANJE POLITIKE

S obzirom da ova faza uglavnom obuhvata stručne analize, u kojima se razmatraju i konkretizuju različita rešenja, organi vlasti treba da sarađuju sa eksternim stručnim grupama i predstavnicima udruženja (poslovna udruženja, sindikati, krovne NVO, ekspertske organizacije, istraživački instituti, itd.) iz datog područja.

Najpreporučljivija metoda je radna grupa sa glavnim zainteresovanim akterima kao članovima. Ako ima više različitih grupa aktera, treba organizovati različite fokus grupe i savetodavne radionice.

Kako bi se omogućili potkrepljeni komentari, organi vlasti treba da sa zainteresovanim akterima podele svu prateću dokumentaciju i druge materijale koji su im na raspolaganju (npr. napomene sa objašnjenjima, izveštaj o analizi efekata, itd.).

Ako se u toku procesa nacrt znatno izmeni, organi vlasti treba da provere, barem sa akterima koji su već uključeni u proces, prikladnost novih rešenja.

2.3

DONOŠENJE ODLUKA

U ovoj fazi treba organizovati završne javne konsultacije pre donošenja same odluke. S obzirom da proces treba biti uključujući od rane faze, svrha završnih konsultacija obično nije da se izvrši radikalna intervencija u nacrtu već da se odmeri generalni stav prema nacrtu, da se obavi završna provera javnog interesa, utvrde potencijalne sporne stavke i dobije podrška i dā legitimitet nacrtu. Ova aktivnost treba da bude sveobuhvatna. Prema tome, najprikladnija metoda su elektronske konsultacije u kombinaciji sa sastancima (uživo) za one koji nisu naviknuti na korišćenje elektronskih alata ili na pisanje generalno. Za opsežno uključivanje treba u obzir uzeti geografsku pokrivenost. Da bi se doprelo do lokalnih nivoa, organi vlasti treba da koriste postojeću opštinsku ili regionalnu infrastrukturu.

U slučaju kada građani nisu bili na odgovarajući način uključeni u ranim fazama donošenja politika, završne konsultacije treba da budu znatno šire, temeljnije i sveobuhvatnije. Za objavljivanje svih nacrti i prateće dokumentacije, kao i dokumentacije za učešće građana (npr. napomene sa objašnjenjima, izveštaji o analizi efekata propisa, izveštaji o ishodu konsultacija,

itd.) treba uspostaviti jedinstvenu centralizovanu elektronsku platformu. Ova e-platforma treba biti jednostavna za korišćenje organima vlasti kao i građanima. Njome treba omogućiti i filtere za pretraživanje konsultacija prema odgovornim organima vlasti, statusu nacrti i konsultacija i pristupu arhivi. Treba obezbediti i napredna rešenja za interaktivnost (npr. sobe za razgovor, mogućnost online sastanaka, itd.). Vreme odvojeno za javne konsultacije treba da bude tako da se obezbedi dovoljno mogućnosti da se građani na odgovarajući način pripreme i dostave konstruktivne komentare. Najkraći rokovi za javne konsultacije treba da budu jasno definisani u regulatornom okviru. Najkraći rok ne bi trebalo biti kraći od 20 dana, uz mogućnost roka od 40 dana za složenija pitanja. Duže rokove takođe treba uzeti u obzir u slučaju veoma sveobuhvatnih i opsežnih političkih ili zakonodavnih reformi. Nakon konsultacija treba se pripremiti izveštaj o ishodu konsultacija. Organi vlasti u izveštaju trebaju predstaviti sve komentare i predloge koje su dobili od građana kao i način na koji su oni uticali na nact. Izveštaj treba da sadrži, najmanje, spisak svih učesnika sa njihovim komentarima i predlozima te konkretne razloge za prihvatanje ili neprihvatanje svakog pojedinačnog

komentara, odnosno predloga. Izveštaj se treba objaviti u obliku otvorenih podataka na kraju procesa na istoj stranici na kojoj se nalaze i originalni dokumenti za javne konsultacije.

2.4

PROVEDBA

Poslovne organizacije i organizacije civilnog društva kao i druge grupe mogu biti aktivno uključene u fazu sprovođenja tako što će promovisati propis i prikupljati informacije i iskustva u pogledu njegovog sprovođenja. Kako bi se omogućila efikasna saradnja tokom sprovođenja, organi vlasti treba da uzmu u obzir odgovarajuće metode saradnje i razmotre ih sa zainteresovanim akterima već u fazi izrade nacrti.

Delotvornost zakonskog akta treba oceniti u periodu od 3 do 5 godina nakon njegovog usvajanja. Međutim, preporučuje se da se posledice i uticaj novog zakonskog akta počnu pratiti već od njegovog usvajanja. Organi vlasti treba da u tu svrhu saraduju sa zainteresovanim akterima, a posebno sa onima koji su učestvovali u ranijim fazama.

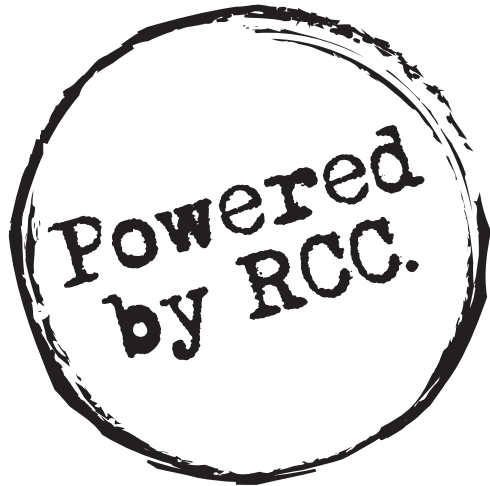
Za praćenje i sprovođenje sveobuhvatnih reformi i politika treba uspostaviti posebno savetodavno telo. Za druge zakonske akte organi vlasti građanima treba da obezbede da svoja iskustva

dostave putem e-platforme ili drugim kanalima.

2.5

OCJENJIVANJE

Iako je ocenjivanje zadnji korak u procesu donošenja prethodne (stare) politike, ono je i prvi korak sledeće (nove) politike, jer je potrebno da se rezultati ocenjivanja koriste za informisanje novih politika i njihovih revizija. Prema tome, vlasti treba da primene iste preporuke kao i u ranijim fazama procesa donošenja politika, odnosno kao u fazi utvrđivanja.





ReSPA

Regional School
of Public Administration

Branelovica

81410 Danilovgrad, Montenegro

T +382 (0)20 817 200 F +382 (0)20 817 238

E respa-info@respaweb.eu



Regional Cooperation Council

Regional Cooperation Council Secretariat

Trg Bosne i Hercegovine 1/V

71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

T +387 33 561 700 F +387 33 561 701 E rcc@rcc.int



rcc.int



[RegionalCooperationCouncil](https://www.facebook.com/RegionalCooperationCouncil)



[rccint](https://twitter.com/rccint)



[RCCSec](https://www.youtube.com/RCCSec)



[RegionalCooperationCouncil](https://www.linkedin.com/company/RegionalCooperationCouncil)