



Preporuka za učešće javnosti za Zapadni Balkan

Preambula

Ministarstva zadužena za reformu javne uprave iz ekonomija Zapadnog Balkana,

Priznajući da je reforma javne uprave od suštinskog značaja u procesu integracije u Evropsku uniju,

Uvjereni da nedostatak odgovarajućeg regulatornog okruženja ugrožava konkurentnost preduzeća i povjerenje građana u vladu,

Uvjereni i da je savremenim ekonomijama potrebno „pametno“ zakonodavstvo za rast, investicije, inovacije, otvorenost tržišta i za podršku vladavini prava i promociji boljeg života,

Smatrajući da u cilju odgovarajuće podrške tržištima i zaštite prava građana propisi moraju biti pripremljeni kroz sveobuhvatan okvir u kojem se politike procjenjuju korištenjem empirijskih podataka,

Imajući na umu da sistematsko angažovanje svih uključenih aktera u velikoj mjeri pomaže da se analizira uticaj novih ili izmjenjenih i dopunjenih zakona i propisa i da je prema tome učešće javnosti važan alat za donošenje politika na temelju dokaza,

S obzirom da javne konsultacije nude mogućnost da preduzeća, druge organizacije i pojedinci učestvuju u javnom životu i da takvo učešće znatno poboljšava povjerenje u institucije,

Zabrinuti zbog zajedničkih nedostataka u primjeni zakonodavnog okvira u oblasti koordinacije i izrade politike,

Zabrinuti i zbog nedosljednosti u kvalitetu i efektivnosti javnih konsultacija kao sastavnog dijela procesa donošenja politika,

Podsjećajući na SIGMA-ne principe javne uprave,

Podsjećajući na strategiju „Jugoistočna Evropa 2020 – radna mjesta i prosperitet u evropskoj perspektivi“,

Podsjećajući i na Deklaraciju Vijeća Evrope o kodeksu dobre prakse za učešće javnosti u procesu donošenja odluka, usvojenu na konferenciji međunarodnih nevladinih organizacija 2009. godine,

Podsjećajući nadalje na Smjernice za građansko učešće u donošenju političkih odluka, koje je usvojio Odbor ministara Vijeća Evrope u 2017. godini,

Podsjećajući 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 vlade ekonomija članica urede i provode procese učešća javnosti u skladu sa sljedećim

Preporuke

1. Glavna pravila za učinkovito učešće javnosti

1.1 UGRAĐENOST U PROCES DONOŠENJA POLITIKA: Potrebno je da učešće javnosti 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 razumijevanju koristi i troškova predloženih intervencija u domenu politika i zakonskih propisa. Učešće javnosti, dakle, treba biti sastavni dio svake analize efekata propisa i donošenja politika zasnovanih na dokazima. Procesi učešća se trebaju dosljedno provoditi 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 u interesu sigurnosti ili odbrane, kako bi se otklonile posljedice prirodnih nepogoda ili da se spriječi nenadoknadviva šteta) trebaju biti unaprijed definisani. Kada se izuzetak primjenjuje, treba biti jasno obrazložen uz navođenje konkretnih razloga za takvu odluku.

1.2 PAŽLJIVO PLANIRANJE: Učešće javnosti treba pažljivo isplanirati. Planiranjem se 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: Prije započinjanja određenog procesa donošenja politike, javne vlasti trebaju obezbjediti dovoljno finansijskih resursa i kadrova potrebnih za provođenje procesa učešća javnosti.

1.4 PROPORCIONALNOST: Proces učešća javnosti treba se isplanirati srazmjerno 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 razmjenu informacija, vremena da javnost razmotri dato pitanje i pripremi svoj doprinos, kao i da javne vlasti razmotre komentare i kvalitetno provedu sve korake.

1.6 RANO UČEŠĆE: Učešće javnosti treba da započne od najranije faze procesa izrade nacrt. Svi relevantni akteri trebaju biti uključeni u svakoj fazi ciklusa donošenja politika.

1.7 CILJANI PRISTUP: Učešće javnosti uvijek treba biti ciljano. Kanali komunikacije, odabrane metode i obezbjeđene informacije trebaju biti prilagođeni datom pitanju kao i posebnim karakteristikama različitih aktera.

Iako su zbog jednostavnosti korištenja, ekonomičnosti i masovnosti učešća elektronske konsultacije dosta rasprostranjene, treba uzeti u obzir i njihova ograničenja. Za organe vlasti korištenje elektronskih konsultacija značajno smanjuje mogućnost pojednostavljenog predstavljanja predloženog rješenja dok za javnost to znači da se traži pisani odgovor za koji je potrebno vrijeme. Prema tome, javne vlasti trebaju da praktikuju korištenje i drugih metoda u kombinaciji sa elektronskim konsultacijama.

1.8 DOSTUPNOST INFORMACIJA: Sve relevantne informacije trebaju u svim fazama donošenja politika biti dostupne zainteresovanim akterima i predstavljene jasnim i lako razumljivim jezikom u odgovarajućem i dostupnom formatu, bez nepotrebnih administrativnih prepreka.

1.9 PRETHODNA OBAVIJEST: Javne konsultacije trebaju uvijek biti najavljene znatno ranije kako bi javnost odvojila 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 djelotvorno doprijelo do zainteresovanih aktera, javne vlasti bi, osim prethodne obavijesti, trebale pozvati zainteresovane aktere da iskažu interes za učešće u pripremi određenog nacrt.

1.10 PROAKTIVNOST: S obzirom da se efikasnim javnim konsultacijama obezbjeđuje besplatna vanjska ekspertiza i s obzirom da mogu pomoći u pridobijanju podrške javnosti za predstojeći zakonski propis, prilikom provođenja procesa konsultacija donosioci odluka trebaju djelovati proaktivno (npr. aktivno tražiti i pozivati zainteresovane aktere).

Javne vlasti trebaju razmotriti mogućnost podsticanja učešća tako što će onim zainteresovanim akterima koji aktivno učestvuju ponuditi različite vrste mjera podrške.

Javne vlasti trebaju obezbjeđiti kanal za stalnu komunikacije (npr. internetska 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 se prijedlozi trebali razmatrati prilikom pripreme novog ili izmjene postojećeg propisa.

1.11 POUZDANOST, TRANSPARENTNOST I SLJEDIVOST: Radi zadobijanja povjerenja javnosti i podrške za datu politiku, kao i radi unaprijeđivanja provođenja te politike, javne vlasti bi trebale uvijek odgovoriti na primljene prijedloge i komentare. Zainteresovane strane trebaju biti informisane ukoliko su tokom procesa napravljene značajnije izmjene nacrta.

Svaki prijedlog i komentar treba evidentirati i analizirati na transparentan način. Time će se dobiti jasan „zakonodavni otisak“ i pomoći da se onemogući nesrazmjern uticaj interesnih grupa na donošenje politika te spriječi neprimjeren uticaj i stanje zarobljenosti države.

1.12 KONTINUIRANA KONTROLA KVALITETA

Javne vlasti trebaju pratiti provođenje procesa učešća. Trebaju pratiti sam proces, odnosno provođenje planiranih aktivnosti, rokove i korištenje resursa, kao i kvalitet procesa, odnosno način na koji su aktivnosti provedene i da li su postavljeni ciljevi ostvareni.

Po završetku proces se treba interno ocijeniti. Ocjenjivanje treba obuhvatiti procjenu provedenih metoda, prikladnost postavljenih ciljeva, uspješnost utvrđivanja i uključivanja zainteresovanih aktera, nastale troškove te ostvarene koristi i uticaj.

Javne vlasti trebaju uspostaviti odgovarajući institucionalni okvir za centralnu kontrolu kvaliteta i nadzor procesa učešća te postaviti jasne kriterije za dokumente koji se trebaju dostaviti vladi na razmatranje (odnosno koji su dokumenti potrebni i koji je očekivani sadržaj glavnih pratećih dokumenata, npr. analiza efekata, informacije o rezultatima procesa konsultacija, itd.). Tijelo vlade zaduženo za kontrolu kvaliteta treba imati ovlaštenje i kapacitet da vrši provjeru sadržaja prijedloga u donosu na utvrđene uslove kao i da djeluje ukoliko uslovi nisu ispunjeni (npr. da daje preporuke, da vrati nacrt odgovornom ministarstvu).

Takvo tijelo bi također bilo odgovorno za dodatno podizanje svijeti o važnosti učešća javnosti i za obezbjeđivanje usklađenog provođenja učešća javnosti od strane različitih tijela.

Centralna vlada ili drugo tijelo sa sličnim odgovornostima treba biti odgovorno za centralizovanu kontrolu kvaliteta.

Javne vlasti trebaju uspostaviti mehanizam za praćenje poštivanja pravila čime bi se omogućilo dostavljanje žalbi u slučajevima kada javne konsultacije ne budu provedene 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 trebaju s jedne strane biti široke i uključivati sve one koji imaju veze sa datim pitanjem (npr. one koje to pitanje direktno pogađa, uzimajući posebno u obzir ugrožene i marginalizovane grupe, kao što su stariji, mladi, osobe sa invaliditetom, itd., one koji su uključeni u provođenje, i slično) dok s druge strane trebaju biti iscrpne što se postiže saradnjim sa stručnom javnošću (poslovna udruženja, akademska zajednica, krovne nevladine organizacije, ekspertske organizacije, istraživački instituti, itd.).

Javne vlasti trebaju, na jasan i jednostavan način, informisati javnost o pitanju koje se razmatra, informacijama koje se od javnosti očekuju kao i o važnosti uključivanja javnosti. U cilju prikupljanja što više potrebnih informacija, treba se sačiniti grupa kratkih i jasnih pitanja koja odgovaraju ciljevima procesa učešća javnosti i koja će se koristiti za različite grupe. Takođe se trebaju 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 prijedlog i poziva se na davanje komentara o posebnim elementima predložene politike.

Generičke pozivnice putem elektronske pošte i objava na internet stranici javnih vlasti često su nedovoljni da se privuče interes javnosti. Potreban je proaktivniji pristup a on počinje sa posebno koncipiranim pozivnicama. Javne vlasti trebaju razmotriti šta konkretno u vezi sa datim problemom može privući interes određenih zainteresovanih aktera i potom te elemente naglasiti u pozivnici.

U cilju efikasnih konsultacije javne vlasti trebaju prilagoditi svoje metode prilikom utvrđivanja različitih zainteresovanih aktera. Treba se koristiti kombinacija različitih metoda (npr. online ili standardna (telefonska) anketa, razgovor, javna rasprava, konferencija, pojedinačni sastanci, itd.).

Javne vlasti trebaju informisati 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 koja se razmatraju i konkretizuju različita rješenja, javne vlasti trebaju sarađivati sa vanjskim stručnim grupama i predstavnicima udruženja (poslovna udruženja, sindikati, krovne NVO, stručne organizacije, istraživački instituti, itd.) iz datog područja.

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

Kako bi se omogućili potkrijepljeni komentari, javne vlasti trebaju sa zainteresovanim akterima podijeliti sve prateće dokumente i druge materijale koji su im na raspolaganju (npr. napomene sa objašnjenjima, izvještaj o analizi uticaja, itd.).

Ako se u toku procesa nacrt znatno izmijeni, javne vlasti trebaju provjeriti, barem sa akterima koji su već uključeni u proces, prikladnost novih rješenja.

2.3 Donošenje odluka

U ovoj fazi se trebaju organizovati završne javne konsultacije prije usvajanja sane odluke. S obzirom da proces treba biti uključiv od rane faze, svrha završnih konsultacija obično nije da se izvrši radikalna intervencija u nacrtu već da se odmjeri generalni stav prema nacrtu, da se obavi završna provjera javnog interesa, utvrde potencijalni sukobi i dobije podrška i da legitimitet nacrtu. Ova aktivnost treba biti sveobuhvatna. Prema tome, najprikladnija metoda su elektronske konsultacije u kombinaciji sa sastancima (uživo) za one koji nisu naviknuti na korištenje elektronskih alata ili na pisanje generalno.

Za opsežno uključivanje treba se u obzir uzeti geografska pokrivenost. Da bi doprijele do lokalnih nivoa javne vlasti trebaju koristiti postojeću opštinsku ili regionalnu infrastrukturu.

U slučaju kada javnost nije bila na odgovarajući način uključena u ranim fazama donošenja politika, završne konsultacije trebaju biti znatno šire, temeljitije i sveobuhvatnije.

Za objavljivanje svih nacrti i prateće dokumentacije kao i dokumentacije za učešće javnosti (npr. napomene sa objašnjenjima, izvještaji o analizi uticaja propisa, izvještaji o ishodu konsultacija, itd.) treba se uspostaviti jedinstvena centralizovana elektronska platforma. Ova e-platforma treba biti jednostavna za korištenje javnim vlastima kao i javnosti. Treba omogućavati i filtere za pretraživanje konsultacija prema odgovornim organima vlasti, statusu nacrti i konsultacija i pristupu arhivi. Treba obezbjediti i napredna rješenja za interaktivnost (npr. sobe za razgovor, mogućnost online sastanaka, itd.).

Vrijeme odvojeno za javne konsultacije treba da bude tako da se obezbjedi dovoljno mogućnosti da se javnost na odgovarajući način pripremi i dostavi konstruktivne komentare.

Najkraći rokovi za javne konsultacije trebaju biti jasno definisani u regulatornom okviru. Najkraći rok ne bi trebao biti kraći od 20 dana uz mogućnost roka od 40 dana za složenija pitanja. Duži rokovi takođe trebaju biti uzeti u obzir u slučaju veoma sveobuhvatnih i opsežnih političkih ili zakonodavnih reformi.

Nakon konsultacija treba se pripremiti izvještaj o ishodu konsultacija. Javne vlasti u izvještaju trebaju predstaviti sve komentare i prijedloge koje su dobili od javnosti kao i način na koji su oni uticali na nact. Izvještaj treba da sadrži, barem, spisak svih učesnika sa njihovim komentarima i prijedlozima i konkretnim razlozima za prihvatanje ili neprihvatanje svakog pojedinačnog komentara, odnosno prijedloga. Izvještaj 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 fazi provedbe tako što će promovisati propis i prikupljati informacije i iskustva u pogledu njegovog provođenja. Kako bi se omogućila efikasna saradnja tokom provedbe, javne vlasti trebaju uzeti u obzir odgovarajuće metode saradnje i razmotriti ih sa zainteresovanim akterima već u fazi izrade nacрта.

Djelotvornost zakonodavstva treba ocijeniti 3 do 5 godina nakon njegovog usvajanja. Međutim, preporučuje se da se posljedice i uticaj novog zakonskog akta počnu pratiti već od njegovog usvajanja. Javne vlasti trebaju u tu svrhu saradivati sa zainteresovanim akterima, a posebno sa onima koji su učestvovali u ranijim fazama.

Za praćenje i provođenje sveobuhvatnih reformi i politika treba se uspostaviti posebno savjetodavno vijeće. Za druge zakonske akte javne vlasti trebaju obezbjediti javnosti da svoja iskustva dostavi putem e-platfome ili drugim kanalima.

2.5 Ocjenjivanje

Iako je ocjenjivanje zadnji korak prethodne (stare) politike, ono je i prvi korak sljedeće (nove) politike, jer se rezultati ocjenjivanja trebaju koristiti za informisanje novih politika i njihovih revizija. Prema tome, vlasti trebaju primjeniti iste preporuke kao i u ranijim fazama procesa donošenja politika, odnosno kao u fazi utvrđivanja.