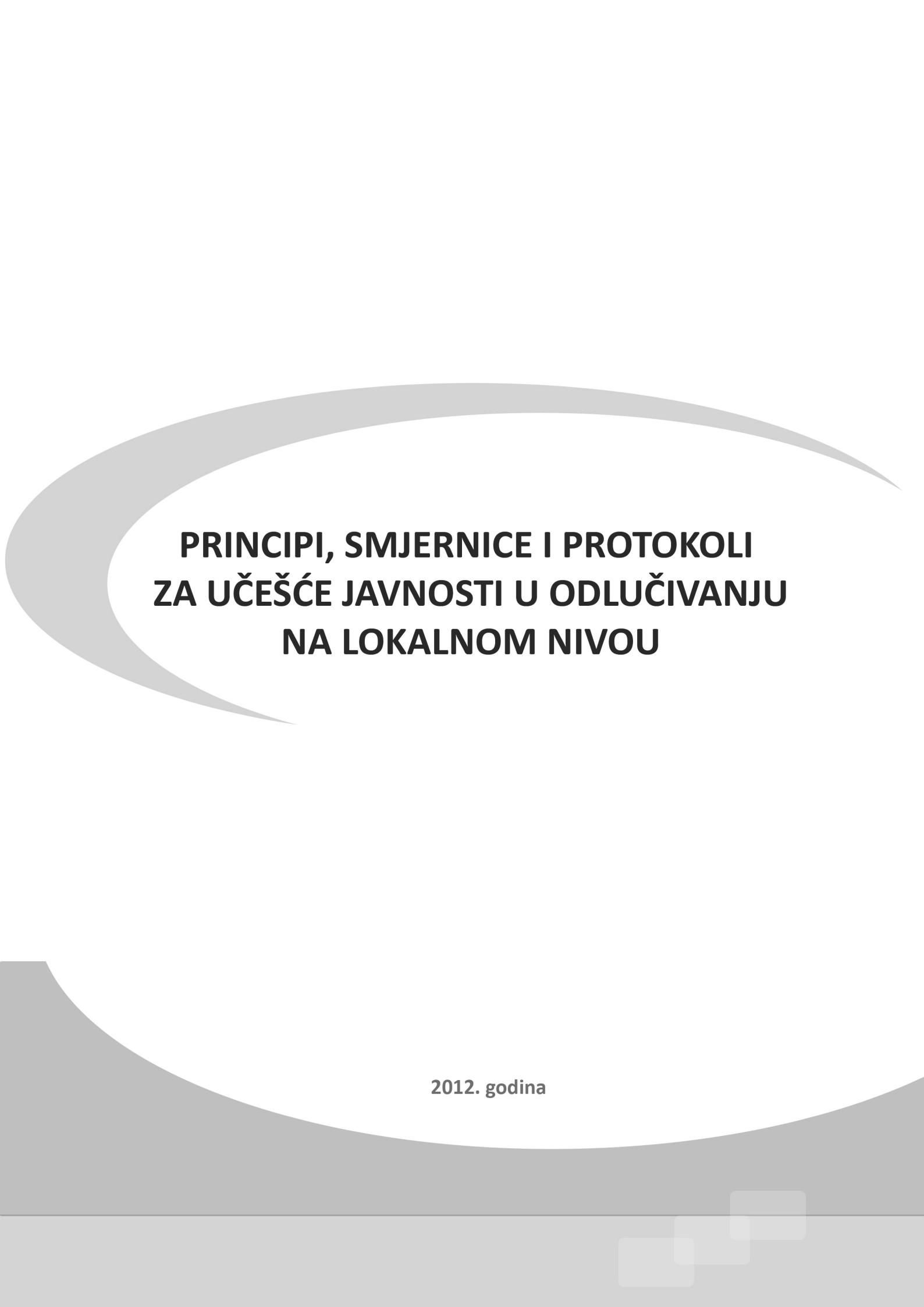


PRINCIPI, SMJERNICE I PROTOKOLI ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOУ



PRINCIPI, SMJERNICE I PROTOKOLI ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOУ

2012. godina

Ovaj dokument je rezultat rada stručnjaka i praktičara u okviru projekta "Efektivna i održiva participacija građana". Na dokumentu su radili: Igor BAJOK (Delta, Hrvatska), Mirna JUSIĆ (Analitika – Centar za društvena istraživanja, BiH), Snežana MIŠIĆ MIHAJLOVIĆ (Centar za menadžment, razvoj i Planiranje, BiH), Ranka ŠARENAC (samostalni ekspert, Crna Gora) i Vanja ŠKORIĆ (samostalni ekspert, Hrvatska). Svojim komentarima kvalitetu dokumenta su doprinijeli članovi Savjetodavne grupe Projekta u sljedećem sastavu: Edin DEMIROVIĆ (FBiH Savez opština i gradova), Brano JOVIČIĆ (RS Savez opština i gradova), Dario RUNTIĆ (Udruga gradova u Republici Hrvatskoj), Mladen IVANOVIĆ (Udruga općina u Republici Hrvatskoj), Ljubinka RADULOVIĆ (Zajednica opština Crne Gore). U dokument su ugrađeni i dragocjeni komentari nekolicine predstavnika jedinica lokalnih samouprava i stručnjaka iz sve tri zemlje.

Projekat je realizovan u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Hrvatskoj. Nositelj projekta je Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative (Doboj, Bosna i Hercegovina), zajedno sa partnerima: Analitika – Centar za društvena istraživanja (Sarajevo, Bosna i Hercegovina), Delta (Rijeka, Hrvatska) i Građanski informativno–ekonomski centar (Cetinje, Crna Gora).

Projekat je realizovan uz finansijsku podršku Fondacije za Otvoreno društvo.



Implementaciju ovog projekta podržavaju:



SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. DESET PRINCIPA ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOU	3
3. SMJERNICE ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOU.....	4
3.1 SVRSISHODNOST	4
3.2 SISTEMATSKI PRISTUP	4
3.3 PRAVOVREMENOST.....	5
3.4 REPREZENTATIVNOST I INKLUVIJNOST.....	6
3.5 EFIKASNOST I EFEKTIVNOST	6
3.6 NEZAVISNOST I NEPRISTRASNOST	7
3.7 KVALITET I JASNOĆA INFORMACIJA	7
3.8 TRANSPARENTNOST	8
3.9 POVRATNE INFORMACIJE O REZULTATIMA UČEŠĆA	8
3.10 UPOTREBA SAVREMENIH KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA	8
4. PROTOKOL ZA ORGANIZOVANJE JAVNIH KONSULTACIJA PISMENIM PUTEM.....	10
5. PROTOKOL ZA ORGANIZOVANJE JAVNIH RASPRAVA.....	12
6. PROTOKOL ZA ORGANIZOVANJE ZBOROVA GRAĐANA.....	14
7. KORIŠTENI IZVORI	16
ANEKS: Stepeni učešća i moguće metode za učešće javnosti u odlučivanju	17

1. UVOD

Učešće javnosti u procesima odlučivanja na lokalnom nivou postalo je jedno od osnovnih principa dobre uprave. Ono doprinosi kvalitetu i transparentnosti odluka, većem povjerenju građana u lokalnu vlast, boljem razumijevanju i većem prihvatanju odluka od strane građana. Učešće javnosti osigurava da se izbjegnu kašnjenja u procesu donošenja odluka i njihovoj implementaciji i dodatni troškovi u vezi s tim.

Lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u kreiranju podsticajnog okruženja za učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou jer su najbliže građanima i pružaju usluge koje imaju značajan uticaj na kvalitet života u lokalnoj zajednici. Iako je pravo građana na učešće definisano u međunarodnim i domaćim pravnim dokumentima, za uspješne procese odlučivanja potrebno je izraditi praktične procedure kojima se zakonske odredbe provode u praksi.

Dokument „Principi, smjernice i protokoli za učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou“ treba da pruži praktičnu pomoć lokalnim vlastima i zaposlenima u jedinicama lokalne samouprave u planiranju i provođenju procesa učešća javnosti¹. On se može koristiti prilikom izrade i donošenja odluka, planova i programa, u razvoju lokalnih politika i njihовоj efikasnijoj implementaciji.

Ovaj dokument pripremljen je sa ciljem:

- da se osigura veće učešće javnosti u postupcima donošenja odluka na lokalnom nivou;
- da takvi postupci postanu što transparentniji;
- da jedinice lokalne samouprave provode što efektivnije i efikasnije postupke učešća javnosti;
- da se jača povjerenje javnosti prema lokalnoj vlasti kao i odgovornost lokalnih vlasti prema javnosti;
- da se ujednači praksa učešća javnosti unutar i između jedinica lokalne samouprave;
- da se promoviše međusobno učenje i razmjena dobrih praksi jedinica lokalne samouprave.

Dokument „Principi, smjernice i protokoli za učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou“ sačinjen je iz tri dijela, koji predstavljaju jednu cjelinu.

Principi predstavljaju osnovni okvir za sve postupke učešća javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou, oslanjajući se pritom na preporuke Vijeća Evrope, Evropske komisije, ali i na iskustva drugih evropskih zemalja koje su usvojile slične dokumente. Oni uspostavljaju odnos između jedinica lokalne samouprave i javnosti i definišu okruženje u okviru koga obje strane treba da djeluju.

Smjernice promovišu vrijednosti definisane u *Principima* kroz prikaz glavnih koraka organizovanja procesa učešća javnosti. U njima se ujedno predstavljaju minimalni standardi koji se pritom trebaju poštovati.

Protokoli predstavljaju jednostavan podsjetnik i vodič koji prikazuje konkretne korake organizovanja tri različita procesa učešća javnosti.

Ovi *Principi, smjernice i protokoli za učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou* namijenjeni su predstavnicima lokalnih vlasti i službenicima u jedinicama lokalne samouprave. Oni su kompatibilni s važećim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Preporuka je da se kroz upotrebu ovih dokumenata osnaže interna kultura i institucionalne prakse u jedinicama lokalne samouprave kojima se intenzivno promoviše učešće javnosti, uz poštivanje formalnih procedura.

¹ Ovdje koristimo pojam „javnosti“, što se u najširem smislu odnosi na sva pravna i privatna lica, odnosno na građane i na organizovane grupe građana pripadnika jednog društva. U dokumentima se pojam „građani“ naizmjenično koristi sa pojmom javnosti.

2. DESET PRINCIPA ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOУ

Učešće javnosti u procesima odlučivanja na lokalnom nivou provodit će se uz maksimalno poštivanje slijedećih deset principa:

1. SVRSISHODNOST

Učešće građana treba imati stvarni uticaj na odluke, propise i javne politike lokalne samouprave.

2. SISTEMATSKI PRISTUP

Procese učešća javnosti treba provoditi strukturirano, uz korištenje adekvatnih procedura i resursa, kako bi se osigurao efektivan rad svih uključenih aktera i kvalitetni rezultati.

3. PRAVOVREMENOST

Kako bi se stvorili preduslovi za stvarni uticaj građana na donesene odluke, neophodno je da javnost učestvuje već u ranim fazama procesa odlučivanja.

4. REPREZENTATIVNOST I INKLUSIVNOST

Potrebno je učešće različitih skupina građana u procesima odlučivanja, a posebno treba ohrabrvati kategorije građana čije je učešće otežano i svima osigurati jednakе mogućnosti za učešće.

5. EFIKASNOST I EFEKTIVNOST

Procesi učešća građana u odlučivanju organizovat će se na što efikasniji način, uz optimalno korištenje raspoloživih ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa. Efektivnost učešća osigurat će se stvaranjem uslova da javnost istinski utiče na donošenje odluka, propisa i javnih politika.

6. NEZAVISNOST I NEPRISTRASNOST

Proces odlučivanja treba voditi na nezavisan i nepristrasan način.

7. KVALITET I JASNOĆA INFORMACIJA

Informacije koje jedinice lokalne samouprave objavljaju treba da na jasan način ponude sve detalje neophodne za kvalitetno i pravovremeno učešće javnosti u odlučivanju.

8. TRANSPARENTNOST

Osigurat će se puna transparentnost procesa učešća građana kako bi se omogućio uvid u prirodu učešća, različite interese i principe odlučivanja.

9. POVRATNE INFORMACIJE O REZULTATIMA UČEŠĆA

Lokalna samouprava informisat će građane o rezultatima učešća tako što će blagovremeno objaviti stavove, prijedloge i zahtjeve iznesene tokom procesa savjetovanja, kao i konačne odluke, uz jasno obrazložene kriterije donošenja odluka.

10. UPOTREBA SAVREMENIH KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA

Podsticat će se upotreba savremenih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) kao efikasnog sredstva komunikacije sa građanima i dokumentovanja procesa učešća.

3. SMJERNICE ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOУ

3.1 SVRSISHODNOST

Učešće javnosti u odlučivanju treba da ima istinski uticaj na javne politike lokalne samouprave. Ono predstavlja jedno od temeljnih načela evropskog upravljanja javnim poslovima. Učešće javnosti može imati pozitivan efekat na programe, propise, akte i usluge lokalne samouprave, pa tako doprinijeti i efikasnosti i efektivnosti uprave, ali samo ako je učešće javnosti svrshodno po svojoj prirodi, dakle, ako je usmjereni na postizanje konkretnih, jasno definisanih ciljeva. Za efektivno i održivo učešće javnosti potrebno je voditi računa o svrsi i ciljevima učešća javnosti, što se može postići na slijedeći način:

- Jasno odrediti cilj učešća javnosti. Neophodno je osigurati da nema nejasnoća i nesporazuma kada je riječ o obimu učešća, problemima i temama koje se obrađuju, očekivanim rezultatima učešća, načinu na koji će rezultati imati uticaja na konkretnu javnu politiku i raspoloživim alatima i mehanizmima koji će se koristiti tokom procesa učešća. Sve ovo mora biti jasno definisano prije početka procesa učešća.
- Cilj događaja za učešće javnosti i teme o kojima se raspravlja moraju se transparentno objaviti i pojasniti kako bi svi zainteresovani mogli što kvalitetnije doprinijeti procesu odlučivanja.
- Za efektivno i održivo učešće javnosti važno je odrediti mogućnosti i nivo uticaja javnosti i da li su ishodi učešća obavezujući ili ne kako bi se izbjegla nerealna očekivanja javnosti. Neophodno je da građani i prije samog procesa učešća razumiju kako će se rezultati učešća koristiti i na koji će način uticati na javne politike.
- Učešće javnosti ne smije se održavati *pro forma*, dakle ne smije biti sredstvo za legitimizaciju unaprijed donesenih odluka niti se treba održavati ako nema istinske volje da se djeluje u skladu sa preporukama građana.

3.2 SISTEMATSKI PRISTUP

Kako bi se osiguralo da proces učešća javnosti teče na odgovarajući način i da se efekti učešća maksimalno povećaju, neophodno je da se učešću javnosti pristupi na sistematičan način. To prije svega znači:

- da sam proces donošenja odluka treba biti jasno strukturiran,
- te da su učesnicima takvog procesa na raspolaganju svi neophodni resursi.

Kako bi se postiglo strukturirano donošenje odluka, proces učešća treba da se zasniva na jasno definisanim koracima, uz upotrebu odgovarajućih mehanizama. Ti su koraci:

- odrediti način donošenja odluka unutar grupe (npr. većinom ili konsenzusom),
- definisati raspodjelu zadataka tokom procesa,
- definisati način komunikacije i ophodjenja između učesnika,
- definisati principe povjerljivosti informacija unutar procesa,
- definisati način predstavljanja rada grupe trećim licima,
- precizno dokumentovati kompletan proces učešća, evidentirati drugačije stavove unutar grupe i dokumentovati ishod procesa,
- informisati donosioce odluka i sve zainteresovane strane o ishodu učešća.

Precizno definisanje strukturiranog pristupa donošenju odluka kroz proces učešća građana može se osigurati potpisivanjem sporazuma između učesnika u procesu.

Za djelotvoran proces veoma je važno osigurati adekvatno upravljanje svim neophodnim resursima, te stoga treba voditi računa o slijedećem:

- Neophodno je imenovati nadležnu osobu – koordinatora za postupak – koji upravlja svim fazama procesa, od planiranja, organizovanja, do pružanja povratnih informacija o procesu kako predstavničkom i izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave tako i građanima, a ova osoba eventualno može davati i evaluacije procesa. Koordinator vodi računa o tome da se sve faze postupka pažljivo dokumentuju i da se, u skladu s planom učešća i lokalnim propisima, informacije o postupku učine dostupnim javnosti. Za provođenje postupka može biti nadležan i tim ljudi, sa jasno određenim zadacima u postupku.
- Tokom procesa učešća potrebno je osigurati neophodnu ekspertsку podršku u skladu sa potrebama učesnika. Podršku mogu pružiti osobe iz jedinice lokalne samouprave koje su pripremale nacrt koji je predmet postupka ili vanjski konsultanti koji su uključeni u pripremu nacrta. U zavisnosti od metoda korištenih u postupku, neophodno je javnosti ponuditi pristup ekspertima koji će im moći približiti predmetnu temu. Stručno znanje neophodno je i kod evaluacije argumenata koje javnost ponudi u vidu sugestija tokom postupka.
- U zavisnosti od metoda, bilo bi dobro angažovati facilitatora, stručnu osobu koja je zadužena za moderiranje javnih skupova, radnih tijela ili drugih vidova učešća, a koja ima neutralnu poziciju u pitanju o kojem se odlučuje. Treba osigurati da facilitator, ukoliko je prisutan, u procesu učešća jednako postupa prema svim stranama.
- U zavisnosti od vrste postupka, za njegovo provođenje neophodno je osigurati odgovarajuće materijalne resurse, poput prikladnih prostorija u kojima se postupak odvija i prateće opreme.
- Učesnici u postupku također moraju imati na raspolaganju dovoljno kvalitetne informacije, sa adekvatnim nivoom detalja i u korisničkim formatima.
- I konačno, učesnici u procesu učešća trebaju imati dovoljno vremena na raspolaganju kako bi došli do najboljih mogućih rješenja. Neophodno je odrediti optimalno trajanje procesa učešća javnosti, a optimalno vrijeme jeste balans između idealnog vremena neophodnog za kvalitetan doprinos svih uključenih aktera, sa jedne strane, i potrebe za efikasnim rješavanjem i donošenjem odluka u realnim vremenskim okvirima, sa druge strane. Kako bi se postigao što veći kvalitet procesa, kada god je to moguće, preporučljivo je odrediti rokove koji su duži od zakonom propisanih minimuma. U slučajevima kada su rokovi iznimno ograničeni uslijed posebnih pravnih uslova ili u slučaju budžetskog ciklusa, treba pažljivo birati metode učešća građana kako bi se maksimalno povećao efekat učešća koje se odvija u ograničenom vremenskom okviru.

Ograničena dostupnost bilo kojeg od ovih resursa može imati negativan uticaj na kvalitet procesa učešća.

3.3 PRAVOVREMENOST

Javnost treba učestvovati u ranim fazama procesa odlučivanja. Dužina trajanja pojedinih faza i rokovi u procesu moraju se pažljivo i blagovremeno isplanirati, a među njima naročito momenat u kojem se objavljuje poziv javnosti na učešće, trajanje i datumi održavanja pojedinih događaja, rok za primanje komentara, rok za njihovu analizu i objavljivanje izvještaja, te rok za evaluaciju cjelokupnog procesa.

Jedinice lokalne samouprave pravovremeno će informisati javnost o planu donošenja propisa i akata kako bi proces učešća bio smislen i kako bi omogućio aktivno učešće javnosti u ranim fazama procesa donošenja odluka.

Pravovremeno učešće javnosti jača povjerenje javnosti u procesu, daje veći legitimitet i širu podršku usvojenim odlukama, te smanjuje moguće troškove u slučaju naknadnih promjena odluka ili politika.

3.4 REPREZENTATIVNOST I INKLUZIVNOST

Predstavnici javnosti treba da dolaze iz svih segmenta društva kako bi se osigurala reprezentativnost i inkluzivnost procesa učešća.

Identifikacija ciljnih grupa koje treba da učestvuju u odlučivanju, odnosno, izrada kriterija za odabir ciljnih grupa, kompleksan je proces u kojem bi aktivno trebali učestvovati svi članovi općinskog tima zaduženog za organizovanje događaja za učešće javnosti, uz eventualne konsultacije sa drugim relevantnim predstavnicima uprave i sa ekspertima. U procesu učešća treba uključiti:

- sve društvene grupe na koje utiče određena javna politika,
- sve grupe koje će učestvovati u provođenju date javne politike,
- grupe koje imaju specifične interese u odnosu na predmetnu javnu politiku,
- pojedince i organizacije koje mogu ponuditi neophodnu ekspertizu za kvalitetno odlučivanje i imaju interes da se uključe u odlučivanje, iako ne pripadaju definisanim ciljnim grupama,
- predstavnike marginalizovanih i ranjivih grupa, poput žena, starijih osoba, mlađih, etničkih manjina, izbjeglica, nezaposlenih i slično,
- predstavnike svih teritorijalnih dijelova jedinice lokalne samouprave na koje nove politike mogu imati uticaja i koje imaju interes da učestvuju u odlučivanju.

Jedinicama lokalne samouprave preporučuje se da, u cilju sistematskog praćenja ciljnih grupa i njihovog uključivanja u odlučivanje, kreiraju bazu podataka o ciljnim grupama za različite procese odlučivanja. Kreiranje i održavanje baza podataka redovna je aktivnost i treba je definisati kao poseban zadatak u opisima poslova određenog broja zaposlenih, naprimjer, kao zadatak jedne osobe u svakom odjeljenju/službi koja je odgovorna za organizovanje događaja za učešće javnosti.

Kada god je to moguće, a posebno kada su u pitanju važna i osjetljiva pitanja, neophodno je osigurati adekvatnu zastupljenost društvenih grupa radi dobijanja različitih stavova koji obezbjeđuju proporcionalnu zastupljenost tih stavova u ukupnoj populaciji lokalne zajednice. Ovo se može postići metodom slučajnog izbora učesnika procesa odlučivanja, a mogu se koristiti i ankete kako bi se ustanovila rasprostranjenost određenih stavova i pozicija o određenom pitanju, te zatim nastojati da se proporcionalno tome odaberu učesnici procesa odlučivanja.

Reprezentativnost je važna ako istinski želimo dobiti širok spektar mišljenja i stavova opće populacije. Ako građani smatraju da postoje nepravilnosti u pogledu reprezentativnosti, tj. da su određene grupe neadekvatno zastupljene, to može značajno umanjiti kredibilitet cijelog procesa.

3.5 EFIKASNOST I EFEKTIVNOST

Potrebno je primijeniti metode uz pomoć kojih će se ostvariti cilj postupka, a da su one pritom isplative u odnosu na ljudske i finansijske resurse i vrijeme koje stoji na raspolaaganju za provođenje postupka. Metode i obim postupka treba da budu proporcionalni uticaju i važnosti nacrta politike, propisa ili akta koji je predmet postupka. Naravno, troškovi procesa učešća važan su faktor koji se mora uzeti u obzir pri odlučivanju o mogućim mehanizmima učešća.

3.6 NEZAVISNOST I NEPRISTRASNOST

Proces učešća javnosti u odlučivanju treba voditi na nezavisan i nepristrasan način tako da način vođenja i osobe zadužene za upravljanje procesom učešća ne preferiraju određene interese nauštrb interesa drugih građana i zainteresovanih strana, niti da se vrši bilo kakav pritisak na učesnike procesa odlučivanja.

Svi učesnici u procesu treba da taj proces doživljavaju kao istinski nepristrasan, a facilitatori i predstavnici javnih institucija ne smiju biti povezani sa pojedinim interesnim grupama koje preferiraju određena rješenja.

Nezavisnost se može osigurati imenovanjem koordinacionog odbora ili tima zaduženog za upravljanje procesom učešća i odlučivanja koji bi bio sačinjen od predstavnika različitih institucija ili nezavisnih organizacija, a kao standard se može uspostaviti praksa obaveznog deklarisanja bilo kakve veze između učesnika i određenih interesnih grupa ili predlagača određenih rješenja ili politika. Također, nezavisnost i nepristrasnost procesa može se osnažiti angažovanjem facilitatora koji uživa veliki ugled u javnosti i koji se smatra istinski nezavisnim od određenih interesnih grupa.

3.7 KVALITET I JASNOĆA INFORMACIJA

Sve informacije o postupku učešća javnosti blagovremeno bi trebale biti dostupne: obavještenja koja sadrže informacije o postupku prije njegovog početka, informacije o provedbi tokom postupka, ali i informacije o njegovom ishodu.

Osnovni korak u pripremi za postupke učešća javnosti predstavlja izrada obavještenja za javnost i poziva za učešće. Sve informacije moraju biti jasne i koncizne, pisane jednostavnim i razumljivim jezikom. Pri tome naročito treba voditi računa o slijedećem:

- Netehničke sažetke treba pripremiti za sve kompleksne tehničke studije kako bi u odlučivanju učestvovali građani koji ne posjeduju specifična tehnička znanja. Obaveza izrade netehničkih sažetaka definisana je pojedinim zakonima i treba je poštovati.
- Da bi se osiguralo i podstaklo učešće grupe sa posebnim potrebama neophodno je informacije i materijale za javnost prilagoditi ciljnim grupama, naprimjer napraviti verzije obavještenja, poziva i zapisnika na Brailleovom pismu ili u audioformatima za slabovidne.
- Korištenje standardnih formata za obavještenja i pozive za učešće može pomoći građanima da brže utvrde da li je proces odlučivanja za njih relevantan ili ne. Standardni formati trebali bi sadržavati slijedeće informacije:
 - sažetak,
 - jasan opis specifične javne politike, problema, teme ili odluke o kojima se provodi postupak učešća javnosti,
 - precizno definisane svrhu i ciljeve postupka učešća javnosti,
 - opis mogućnosti uticaja učesnika na odluku, uključujući opis aspekata na koje javnost ne može uticati, uz odgovarajuća obrazloženja,
 - jasno formulisana pitanja o kojima će se građani izjašnjavati, uz eventualno navođenje raspoloživih opcija,
 - rok za dostavljanje komentara i prijedloga,
 - precizne informacije o rokovima i načinu pružanja povratnih informacija,
 - kontakt podatke osobe kojoj se građani mogu obratiti u slučaju dodatnih upita, kao i e-mail adresu ili adresu na koju trebaju slati komentare i prijedloge,
 - dodatne informacije i dokumente kojima se javnost obrazuje o predmetnim temama i o načinima učešća u odlučivanju.

3.8 TRANSPARENTNOST

U postupcima učešća nužni su transparentnost i odgovornost organa lokalne samouprave i predstavnika javnosti. Predstavnici organa lokalne samouprave treba da osiguraju punu transparentnost procesa učešća građana kako bi se omogućio uvid u prirodu učešća, različite interese i principe odlučivanja. Javnost treba znati šta se dešava i kako su odluke donesene, čime se ujedno stavlja snažan naglasak na odgovornost svih aktera uključenih u procese učešća.

Informacije i kompletna dokumentacija koja se odnosi na proces učešća a nalazi se u posjedu jedinice lokalne samouprave i drugih javnih institucija uključenih u procese učešća smatra se javnim dobrom, te će, u skladu sa zakonima i pod jednakim uslovima, biti lako dostupna svim građanima. Sve informacije objavljene ili dostavljene na zahtjev zainteresovanih strana trebaju biti kompletne, tačne, ažurne i relevantne, a predstavnici jedinica lokalne samouprave koristit će sve raspoložive tehnologije i formate da bi takve informacije učinili lako dostupnim građanima.

3.9 POVRATNE INFORMACIJE O REZULTATIMA UČEŠĆA

Za istinski smislen proces učešća javnosti u kojem se osigurava mogućnost stvarnog uticaja, neophodno je, već u fazi planiranja, sa donosiocima odluka dogоворити да će rezultati postupka biti uzeti u obzir prije samog donošenja odluka. Time donosoci odluka ukazuju poštovanje prema učesnicima koji ulažu svoje vrijeme i napore u odlučivanje. Stoga je neophodno sve zaprimljene komentare i sugestije uzeti u razmatranje i uključiti u odluke koliko god je to moguće. Ukoliko komentare nije moguće integrisati u odluke, takvi slučajevi se moraju jasno obrazložiti.

Analizu zaprimljenih komentara treba vršiti radna grupa zadužena za organizovanje cijelokupnog procesa učešća javnosti u odlučivanju. Članovi ove grupe mogu se konsultovati sa osobama (stručnjacima) koje su radile na nacrtu predmetnog dokumenta (politike, odluke i sl.) kao i sa drugim relevantnim akterima. Sistematski pristup analizi komentara javnosti podrazumijeva definisanje jasnih kriterija, odnosno argumenata za prihvatanje ili odbacivanje komentara. Za potpunu analizu procesa učešća važno je dokumentovati sve okolnosti u kojima učešće javnosti jeste ili nije imalo uticaja na konačnu odluku.

Povratna informacija svima koji su učestvovali u predmetnom procesu odlučivanja treba da sadrži obrazloženje o prihvaćenim i odbačenim komentarima i listu svih aktera (pojedinaca, organizacija) koji su dostavili komentare i složili se o tome da se njihovo ime objavi. Ove vrste informacija treba objaviti putem kanala koji su pristupačni učesnicima, poput internetskih stranica, e-maila, oglasnih ploča u mjesnim zajednicama, javnih medija i sl. Uz objavu, treba izraziti zahvalu svima koji su se uključili u proces odlučivanja.

Evaluaciju je preporučljivo provesti na kraju svakog procesa odlučivanja uz učešće javnosti. Tehnički uslovi za evaluaciju ostvarit će se ukoliko se osnovna pitanja i elementi evaluacije definišu na samom početku, tako da se povratne informacije o kvaliteti primijenjenih pristupa i metoda sistematski prikupljaju od svih aktera, u svim ključnim fazama. Konačni rezultat evaluacije jest izvještaj o tome koji su pristupi bili uspješni, a koji ne, i koji su razlozi za uspješne i neuspješne pristupe i metode, a taj izvještaj također treba učiniti dostupnim javnosti.

3.10 UPOTREBA SAVREMENIH KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA

Savremene informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), a posebno komunikacijski alati bazirani na webu i mobilne komunikacijske tehnologije, iznimno su efikasna sredstva komunikacije. Ovi alati i tehnologije značajno podižu kvalitet komunikacija, povećavaju brzinu razmjene informacija, omogućavaju dvosmjernu komunikaciju i interakciju sa sve većim brojem građana, značajno smanjuju troškove komunikacije i daju snažan doprinos transparentnosti rada

lokalne samouprave i procesa učešća javnosti. Zbog toga, IKT nose ogroman potencijal za podršku procesa učešća građana u odlučivanju na nivou lokalne zajednice.

Predstavnici jedinica lokalne samouprave treba da promovišu sve intenzivnije korištenje IKT-a kao jednog od ključnih elemenata procesa učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. U praksi to znači da će lokalna samouprava aktivno kreirati i distribuirati informacije od značaja za procese učešća javnosti u odlučivanju, u formatima i sa tehničkim karakteristikama prilagođenim za objavljivanje, pretraživanje, skladištenje i razmjenu putem popularnih web platformi i mobilnih komunikacijskih uređaja.

4. PROTOKOL ZA ORGANIZOVANJE JAVNIH KONSULTACIJA PISMENIM PUTEM

PRIPREMNA FAZA

1. U konkretnom procesu odlučivanja provjeriti zakonom i drugim pravnim aktima utvrđene obaveze za učešće zainteresovane javnosti putem konsultacija pismenim putem. Utvrditi procedure i rokove koje treba poštovati u pogledu procedure konsultovanja.
2. Odrediti ciljeve učešća javnosti i sadržaj o kojem će se zainteresovana javnost konsultovati.
3. Odrediti nadležni organ za provođenje konsultacija i imenovati koordinatora, odnosno tim za organizovanje konsultacija pismenim putem.
4. Provesti analizu ciljnih grupa – interesnih grupa i pojedinaca – koji će se konsultovati u predmetnom procesu. Identifikovati interese koje pojedine grupe imaju za predmetni proces, te njihove stavove u odnosu na predmet odlučivanja.
5. Napraviti sveobuhvatan plan aktivnosti za pismene konsultacije, koji sadrži: ciljeve procesa konsultacija, vremenski okvir i rokove, odgovorna tijela i osobe za provođenje aktivnosti, vrste informacija i dokumente koji će se objaviti, kanale komunikacije, mjere kojima se pruža pomoć pojedinim interesnim grupama da se adekvatno uključe u proces konsultacija, metodologiju za analizu prikupljenih komentara i metodologiju za praćenje i evaluaciju procesa. Plan treba da sadrži i procjenu finansijskih, ljudskih, materijalnih i drugih resursa koji su potrebni za njegovu realizaciju.
6. Organizovati informativnu i edukativnu kampanju prije otvaranja konsultacija radi edukacije javnosti i podizanja motivacije za učešće u procesu odlučivanja.
7. Sačiniti dokumente koji se daju na javni uvid (nacrte odluka, propisa, planova itd.) i napisati obavještenja za javnost.
8. Blagovremeno objaviti sve dodatne informacije i dokumente (npr. analize, studije i sl.).
9. Ukoliko se za analizu pristiglih komentara planiraju angažovati vanjski eksperti, potrebno je održati sastanke sa ekspertima i pripremiti ih za analizu.

PROVOĐENJE KONSULTACIJA

10. Objaviti dokumente (nacrte odluka, propisa, planova itd.) i poziv za pismene konsultacije, te, u skladu s akcionim planom, evidentirati sve pristigle komentare.

ZAVRŠNA FAZA

11. Dokumentovati sve komentare javnosti i ažurirati bazu podataka o osobama i organizacijama koje su se uključile u proces.
12. Analizirati prikupljene komentare i među njima odabrati relevantne komentare te ih uvrstiti u dokumente.

13. Sačiniti izvještaj koji sadrži opis cjelokupnog procesa, objašnjenja o prihvaćenim ili odbijenim prijedlozima, primjedbama i sugestijama sa obrazloženjem za neprihvatanje onih koji su odbijeni.
14. Objaviti izvještaj i, putem odgovarajućih kanala, dostaviti ih odgovornim u lokalnoj samoupravi, učesnicima javnih događaja i osobama koje su dostavile komentare u pisanoj formi, te eventualno pojedinim interesnim grupama.
15. Izvršiti evaluaciju procesa učešća javnosti i definisati naučene lekcije.

5. PROTOKOL ZA ORGANIZOVANJE JAVNIH RASPRAVA

PRIPREMNA FAZA

1. Jasno definisati cilj, konkretnu temu javne rasprave, sa naznakom pitanja koja će se razmatrati (aspekti politike na koje se može uticati i koji su otvoreni za debatu), te vremenski okvir cjelokupnog procesa.
2. Imenovati tim ili koordinatora za pripremu i realizaciju javne rasprave uz preciziranje zadatka i rokova kao i utvrđivanje odgovornosti za sve faze procesa.
3. Uraditi analizu zainteresovanih strana („*stakeholders*“) i, u skladu s njom, odrediti organizacije i pojedince koji će biti pozvani na raspravu.
4. Odrediti datum, vrijeme i mjesto održavanja javne rasprave uz poštovanje lokalnoga konteksta (izbjegavati period praznika, značajnih događanja, radno vrijeme, nepristupačne lokacije itd.).
5. Procijeniti i alocirati ljudske, finansijske i materijalne resurse neophodne za organizovanje cjelokupnog procesa.
6. Pripremiti dokumente za javnu raspravu i prilagoditi materijal ciljnoj grupi ukazujući na to koje se promjene predlažu i kako će one uticati na opću populaciju i/ili specifične grupe.
7. Napraviti detaljan plan informisanja ciljnih grupa (elektronska/pisana štampa, radio, TV, javna obavještenja, lični pozivi itd.) i organizovati informativno-edukativnu kampanju za građane.
8. Planirati kako će se upotrijebiti komentari i prijedlozi učesnika i na koji će im način biti dostavljena povratna informacija.
9. Definisati način praćenja i evaluacije javne rasprave.
10. Pripremiti obavještenje za javnost (datum, vrijeme, mjesto, tema i svrha rasprave, kontakt osobe) koje će jasno naznačiti zbog čega je rasprava važna.
11. Informisati građane o tome da se donosi lokalni akt koji definiše njihova prava i obaveze uz obrazloženje koliko će ona biti povećana ili smanjena.
12. Voditi računa o blagovremenom objavljivanju svih informacija za javnost.
13. Izvršiti provjeru svih lokacija na kojima će se održati javne rasprave.
14. Održati sastanke sa ekspertima koji će biti uključeni u proces.
15. Osigurati na vrijeme sva tehnička pomagala (audio-vizuelna oprema, kompjuter, mikrofoni, zvučnici, flip čartovi itd.) i provjeriti ih.
16. Pripremiti tabelu za potpise prisutnih, akreditacije sa imenima i nazivom funkcije panelista, papire, olovke, evaluacione formulare itd.
17. Planirati prostor za predstavnike medija i njihovu opremu.
18. Pripremiti program i odrediti pravila za vođenje javne rasprave (predstavljanje panelista, dužina izlaganja, ukupno trajanje diskusije itd.).

19. Dogovoriti ko će voditi raspravu (ako je moguće, angažovati spoljnog facilitatora, koji je neutralan u odnosu na predmet rasprave) i odrediti zapisničara.

ODRŽAVANJE JAVNE RASPRAVE

20. Proslijediti listu za potpisivanje prisutnima, uz napomenu da je moguće zadržati anonimnost, i podijeliti evaluacione lističe.
21. Prilagoditi izlaganje eksperata i predstavnika lokalne samouprave učesnicima rasprave i ponoviti sažete informacije koje su pratile poziv za učestvovanje.
22. Razmotriti sa pažnjom komentare i prijedloge učesnika, bez obzira na neslaganja, omogućujući svima ravnopravno učešće u raspravi.
23. Voditi zapisnik i zabilježiti sve komentare, prijedloge i pitanja učesnika kao i zaključke i korake predložene za njihovu realizaciju.
24. Obavijestiti učesnike rasprave na koji će način dobiti povratnu informaciju o tome kako su primljeni njihovi prijedlozi.

ZAVRŠNA FAZA

25. Ažurirati bazu podataka o osobama i organizacijama koje su se uključile u raspravu.
26. Analizirati pristigle komentare, prijedloge, primjedbe i sugestije.
27. Sačiniti izvještaj o održanoj javnoj raspravi koji sadrži opis cjelokupnog procesa i sve komentare i prijedloge, primjedbe i sugestije građana relevantne za predmet rasprave.
28. Objaviti zapisnik i izvještaj sa javne rasprave putem sredstava javnog informisanja i dostaviti ih predlagачima nove politike i izabranim predstavnicima lokalne samouprave, koji treba da donesu konačnu odluku o predmetu rasprave.
29. Informisati sve učesnike rasprave o tome da li su njihovi prijedlozi prihvaćeni, uz obrazloženje ukoliko to nije bilo moguće. Obavezno zahvaliti svim učesnicima na komentarima.
30. Izvršiti evaluaciju cjelokupnog procesa, uključujući i mišljenje učesnika o uspješnosti javne rasprave, i definisati naučene lekcije.

6. PROTOKOL ZA ORGANIZOVANJE ZBOROVA GRAĐANA

PRIPREMNA FAZA

1. Utvrditi ko je:
 - a) sazivač,
 - b) voditelj (*ako je različit od sazivača*), odnosno
 - c) organizator zbora građana (*ako je različit od sazivača i/ili voditelja*).
 2. Utvrditi svhu održavanja zbora građana, odnosno utvrditi da li se zbor građana organizuje radi:
 - a) javnog raspravljanja i davanja mišljenja ili prijedloga o određenom/im lokalnom/im ili mjesnom/im pitanju/ima ili
 - b) neposrednog odlučivanja građana o određenom/im lokalnom/im ili mjesnom/im pitanju/ima.
 3. Utvrditi osobe, tijela i/ili organizacije koje će učestvovati:
 - a) u pripremi zbora građana (*tijela jedinice lokalne/mjesne samouprave i vanjski stručnjaci*),
 - b) na zboru građana (*tijela jedinice lokalne/mjesne samouprave, vanjski stručnjaci, predstavnici zainteresovane javnosti, vanjski facilitator*),
 - c) u aktivnostima nakon zbora građana (*tijelo/a jedinice lokalne samouprave zaduženo/a za provedbu odluke/politike*).
 4. Utvrditi cilj/eve i dnevni red zbora građana te donijeti odluku o sazivanju zbora građana s naznakom datuma, vremena i mesta održavanja zbora građana.
 5. Izraditi sveobuhvatan plan aktivnosti za organizovanje zbora građana koji uključuje popis zadataka (koraka), vremenski okvir i osobe/tijela odgovorne/a za njihovu provedbu koje se odnose na:
 - a) pripremu i objavu svih relevantnih informacija i dokumenata (*različiti planovi, karte, odluke, strategije, studije, propisi i drugo*),
 - b) informisanje građana, zainteresovane javnosti i medija,
 - c) (*ako i/ili kada je to moguće*) kampanju informisanja, edukacije i motivacije građana za učešće,
 - d) utvrđivanje pravila vođenja/poslovnika zbora građana (*pravila vođenja rasprave i drugo*),
 - e) pripremu prostora i potrebne opreme (*oprema za projiciranje, razglas, potpisne liste, obrazac za evaluaciju, papiri, olovke i drugo*),
 - f) praćenje i evaluaciju zbora građana i cjelokupnog postupka učešća građana.
- 5.1. Ako se zbor građana organizuje radi javnog raspravljanja i davanja mišljenja ili prijedloga o određenom/im lokalnom/im ili mjesnom/im pitanju/ima, u plan je potrebno uvrstiti i aktivnosti koje se odnose na:
- a) popisivanje i analizu ključnih učesnika odnosno ciljnih skupina i
 - b) prikupljanje i obradu prikupljenih mišljenja ili prijedloga.

- 5.2. Ako se zbor građana organizuje radi neposrednog odlučivanja građana o određenom/im lokalnom/im ili mjesnom/im pitanju/ima, u plan je potrebno uvrstiti i aktivnosti koje se odnose na:
 - a) postupak donošenja odluke/a odnosno glasanja (*ako nije definisan poslovnikom zbora građana*) i
 - b) pripremu materijala potrebnog za slučaj tajnog glasanja (*izvod iz popisa birača, glasačka kutija, glasački listići, zapisnik o radu biračkog odbora/komisije i drugo*).
6. Izraditi plan troškova koji sadrži procjenu finansijskih, ljudskih, materijalnih i drugih resursa potrebnih za organizovanje zbora građana.

ODRŽAVANJE ZBORA GRAĐANA

7. Osigurati nesmetan tok zбора građana (*utvrditi pravila rada i načina vođenja rasprave/donošenja odluke, prilagoditi način izlaganja predstavnika jedinice lokalne/mjesne samouprave i vanjskih stručnjaka učesnicima zбора građana i slično*).
8. Informisati učesnike o aktivnostima koje će biti provedene nakon zбора graђана na temelju njihovih prijedloga/mišljenja, odnosno donesene odluke, te načinima na koje će biti obaviješteni o rezultatima/uticaju datih prijedloga/mišljenja, odnosno donesene odluke.
9. Prikupiti sve relevantne informacije o održanom zboru građana (*diseminacija i prikupljanje potpisnih lista i obrazaca za evaluaciju zбора graђана te vođenje zapisnika, odnosno bilježenje toka rasprave i svih iskazanih prijedloga i komentara učesnika, usvojenih zaključaka i donesenih odluka*).

ZAVRŠNA FAZA

10. Analizirati sve prikupljene prijedloge i mišljenja ili uputiti sve prikupljene prijedloge i mišljenja nadležnom tijelu u skladu sa važećom procedurom.
11. Izraditi sveobuhvatan izvještaj o provedenom postupku učešća i njegovim rezultatima te ga dostaviti učesnicima zбора građana (*opis cjelokupnog postupka, zapisnik o radu, obrazloženje prihvaćenih/odbijenih odluka/mišljenja/prijedloga i drugo*).
12. Objaviti izvještaj o provedenom postupku učešća i dostaviti ga učesnicima zбора građana.
13. Izvršiti evaluaciju cjelokupnog postupka učešća građana i utvrditi naučene lekcije.

7. KORIŠTENI IZVORI

Arbter, Kerstin. 2011. Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (Smjernice za praktičnu primjenu uz Standarde učešća javnosti). Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundeskanzleramt: Beč. Dostupno na: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/praxisleitfaden_2011_72d_pi_web.pdf [stranica posjećena 14. marta 2012].

Austrian Federal Chancellery/Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management. 2008. Standards of Public Participation: Recommendations for Good Practice (Standardi učešća javnosti: Preporuke za dobru praksu). Dostupno na: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oeps_standards_engl_finale_web.pdf [stranica posjećena 14. marta 2012].

European Commission. 2002. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (Ka ojačanoj kulturi savjetovanja i dijaloga – opća načela i minimalni standardi savjetovanja Evropske komisije sa zainteresovanim stranama). COM(2002)704. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF> [stranica posjećena 14. marta 2012].

HM Government (UK). 2008. Code of Practice on consultation (Kodeks prakse savjetovanja). Better Regulation Executive in the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform: London. Dostupno na: <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf> [stranica posjećena 14. marta 2012].

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranim javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. 2009. *Narodne novine*, br. 140/09. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_11_140_3402.html [stranica posjećena 14. marta 2012].

OECD 2001. Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (Građani kao partneri: Priručnik OECD-a o informisanju, savjetovanju i sudjelovanju javnosti u izradi javnih politika). Dostupno na: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=422001141p1> [stranica posjećena 14. marta 2012].

Rowe, Gene, Marsh, Roy i Lynn J. Frewer. 2004. „Evaluation of a Deliberative Conference.“ *Science, Technology and Human Values* 29, br. 1: 88-121.

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. 2010. Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranim javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Dostupno na: http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Smjernice_PDF.pdf [stranica posjećena 14. marta 2012].

Vijeće Evrope. 2009. Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka. CONF/PLE(2009)CODE1. Dostupno na: www.coe.int/t/ngo/source/code_croatian_final.pdf [stranica posjećena 14. marta 2012].

Vijeće Evrope. 2001. Preporuka Rec 19 (2001) Komiteta ministara Vijeća Evrope o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou. Dostupno na: http://www.coe.ba/pdf/Rec_on_participation_of_citizens_in_public_like.pdf [stranica posjećena 14. marta 2012].

Zajednica opština Crne Gore. 2011. Odluka o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova (model). Dostupno na: <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2011/10/KONA%C4%8CAN-MODEL-ODLUKE-Ucesce-lok-stanovnistva-.pdf> [stranica posjećena 14. marta 2012].

ANEKS: Stepeni učešća i moguće metode za učešće javnosti u odlučivanju

Stepen učešća	Opis	Moguće metode
Informisanje	Jednosmjeran proces koji ima za cilj pružiti javnosti pravovremene, sveobuhvatne i objektivne informacije kako bi se omogućilo razumijevanje problema, opcija i rješenja.	Internetska stranica, otvoren i slobodan pristup dokumentima, oglašavanje, informisanje putem e-maila, često postavljana pitanja, informator, brošura, pamflet.
Konsultacija	Dvosmjeran proces koji ima za cilj dobivanje povratne informacije, komentara i prijedloga od javnosti o predloženim propisima ili provedenim analizama.	Peticije, <i>online</i> konsultacije, rasprave i paneli, otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora, događanja, konferencije, forumi, sastanci, zborovi građana.
Uključivanje	Viši stepen dvosmjernog procesa putem kojeg se ostvaruje direktno sarađivanje s predstavnicima javnosti tokom procesa donošenja odluka.	Forumi građana, stručni seminari, stručna savjetodavna tijela, radna grupa ili odbor.
Partnerstvo	Najviši nivo saradnje i suodgovornosti te direktno donošenje odluka od strane uključenih predstavnika javnosti o predloženim rješenjima i opcijama.	Komisije i savjeti, zajedničko donošenje odluka, strateška partnerstva.