



**PRINCIPI, SMJERNICE I PROTOKOLI
ZA UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJE
NA LOKALNOJ RAZINI**





**PRINCIPI, SMJERNICE I PROTOKOLI
ZA UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJE
NA LOKALNOJ RAZINI**

2012. godina



Ovaj dokument je rezultat rada stručnjaka i praktičara u okviru projekta “Efektivno i održivo sudjelovanje 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 su komentarima kvaliteti dokumenta doprinijeli članovi Savjetodavne grupe Projekta u sljedećem sastavu: Edin DEMIROVIĆ (FBiH Savez opština i gradova), Brano JOVIĆIĆ (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 lokalne samouprave i stručnjaka iz sve tri zemlje.

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

Projekat je realiziran uz finansijsku podršku Fondacije za Otvoreno društvo.



Implementaciju ovog projekta podržavaju:



SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. DESET PRINCIPA ZA SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOJ RAZINI	3
3. SMJERNICE ZA ZA SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOJ RAZINI	4
3.1 SVRSISHODNOST	4
3.2 SUSTAVNOST	4
3.3 PRAVOVREMENOST.....	5
3.4 REPREZENTATIVNOST I INKLUZIVNOST.....	6
3.5 UČINKOVITOST I DJELOTVORNOST	6
3.6 NEOVISNOST I NEPRISTRANOST.....	7
3.7 KVALITET I JASNOĆA INFORMACIJA	7
3.8 TRANSPARENTNOST	8
3.9 POVRATNE INFORMACIJE O REZULTATIMA SUDJELOVANJA	8
3.10 UPOTREBA SAVREMENIH KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA.....	8
4. PROTOKOL ZA ORGANIZIRANJE JAVNIH SAVJETOVANJA PISMENIM PUTEM.....	10
5. PROTOKOL ZA ORGANIZIRANJE JAVNIH RASPRAVA.....	12
6. PROTOKOL ZA ORGANIZIRANJE ZBOROVA GRAĐANA	14
7. KORIŠTENI IZVORI	16
DODATAK: Stupnjevi djelovanja i moguće metode za uključivanje javnosti u odlučivanje	17

1. UVOD

Sudjelovanje javnosti¹ u postupcima odlučivanja na lokalnoj razini postalo je jednim od osnovnih principa dobre uprave. Smatra se da sudjelovanje javnosti doprinosi kvaliteti i transparentnosti odluka, većem povjerenju građana u vlast te većem prihvaćanju odluka od strane građana. Također se smatra da se sudjelovanjem građana mogu izbjeći kašnjenja i dodatni troškovi u primjeni odluka.

Lokalne vlasti imaju ključnu ulogu u kreiranju poticajnog okruženja za sudjelovanje javnosti u odlučivanju budući da su najbliže građanima te da pružaju usluge koje imaju značajan utjecaj na kvalitetu njihova života u lokalnoj zajednici. Iako je pravo građana na sudjelovanje definirano međunarodnim i domaćim pravnim dokumentima, za uspješne postupke sudjelovanja u odlučivanju potrebno je izraditi praktične upute kojima se zakonske odredbe provode u praksi.

Principi, smjernice i protokoli za sudjelovanje javnosti u odlučivanju na lokalnoj razini trebaju ponuditi praktičnu potporu lokalnim vlastima i službenicima jedinica lokalne samouprave u organizaciji postupka sudjelovanja javnosti. Dokumenti mogu biti korisni kod razvoja lokalnih akata, politika, planova i programa.

Ovi su dokumenti pripremljeni sa sljedećim ciljevima:

- osigurati veće sudjelovanje javnosti u postupcima donošenja odluka na lokalnoj razini;
- osigurati veću transparentnost postupaka;
- osigurati učinkovitije i djelotvornije provođenje postupaka sudjelovanja javnosti od strane jedinice lokalne samouprave;
- povećati povjerenje javnosti prema lokalnoj vlasti te odgovornost lokalne vlasti prema javnosti;
- ujednačiti praksu sudjelovanja javnosti unutar i između jedinica lokalne samouprave;
- promicati međusobno učenje i razmjenu dobrih praksi između jedinica lokalne samouprave.

Principi, smjernice i protokoli za sudjelovanje javnosti u odlučivanju na lokalnoj razini sastoje se od tri dijela koji predstavljaju cjelinu.

Principi predstavljaju osnovni okvir za sve postupke sudjelovanja javnosti u odlučivanju na lokalnoj razini, oslanjajući se pritom na preporuke Vijeća Europe, Europske Komisije, ali i na iskustva drugih europskih zemalja koje su usvojile slične dokumente. Oni uspostavljaju odnos između jedinice lokalne samouprave i javnosti te definiraju okruženje unutar kojega obje strane trebaju djelovati.

Smjernice promiču vrijednosti definirane u Principima. Donose prikaz glavnih koraka organiziranja postupka sudjelovanja javnosti, predstavljajući minimalne standarde koji se pritom trebaju poštivati.

Protokoli predstavljaju jednostavan podsjetnik i vodič koji prikazuje konkretne korake organiziranja tri različita postupka sudjelovanja javnosti.

Ovi **Principi, smjernice i protokoli za sudjelovanje javnosti u odlučivanju na lokalnoj razini** su namijenjeni lokalnim dužnosnicima i službenicima jedinica lokalne samouprave. Oni su kompatibilni s važećim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Preporuka je da se upotrebom ovih dokumenata osnaže interna kultura i institucionalne prakse u jedinicama lokalne samouprave. Njihovom se uporabom intenzivno promovira važnost sudjelovanja javnosti uz poštivanje formalnih procedura.

¹ Ovdje koristimo pojam "javnosti", koji se u najširem smislu odnosi na sva pravne i fizičke subjekte, odnosno na građane i na organizirane grupe građana pripadnika jednog društva. U pojedinim se propisima i dokumentima pojam "građani" naizmjenično koristi s pojmom javnosti.

2. DESET PRINCIPA ZA SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOJ RAZINI

Sudjelovanje javnosti u procesima odlučivanja na lokalnoj razini provodit će se uz maksimalno poštivanje sljedećih deset principa:

1. SVRSISHODNOT

Sudjelovanje građana treba imati stvaran utjecaj na odluke, propise i javne politike lokalne samouprave.

2. SUSTAVNOST

Postupke sudjelovanja javnosti treba provoditi strukturirano uz korištenje odgovarajućih procedura i resursa kako bi se osigurali djelotvoran rad svih uključenih aktera i kvalitetni rezultati.

3. PRAVOVREMENOST

Kako bi se stvorili preduvjeti za stvaran utjecaj građana na donošenje odluka nužno je da javnost sudjeluje već u ranim fazama postupaka odlučivanja.

4. REPREZENTATIVNOST I INKLUZIVNOST

U postupcima odlučivanja potrebno je osigurati jednake mogućnosti sudjelovanja različitih skupina građana, posebno ohrabrujući one kategorije građana čije je sudjelovanje otežano.

5. UČINKOVITOST I DJELOTVORNOST

Postupke sudjelovanja građana u odlučivanju potrebno je organizirati na što učinkovitiji način uz optimalno korištenje raspoloživih ljudskih, financijskih i materijalnih resursa. Djelotvornost će se osigurati stvaranjem uvjeta koji omogućuju javnosti da istinski utječe na donošenje odluka, propisa i javnih politika.

6. NEOVISNOST I NEPRISTRANOST

Postupak odlučivanja treba voditi na neovisan i nepristran način.

7. KVALITETA I JASNOĆA INFORMACIJA

Informacije koje jedinice lokalne samouprave objavljuju trebaju sažeto i na jasan način ponuditi sve potrebne podatke za kvalitetno i pravovremeno sudjelovanje javnosti u odlučivanju.

8. TRANSPARENTNOST

U postupku sudjelovanja građana nužno je osigurati punu transparentnost kako bi se omogućio uvid u prirodu sudjelovanja, različite interese i principe odlučivanja.

9. POVRATNE INFORMACIJE O REZULTATIMA SUDJELOVANJA

Lokalna samouprava informirat će građane o rezultatima sudjelovanja pravodobnom objavom stavova, prijedloga i zahtjeva iznesenih tijekom postupaka sudjelovanja, kao i konačne odluke, uz jasno obrazložene kriterije donošenja odluka.

10. UPOTREBA SUVREMENIH KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA

Poticat će se uporaba suvremenih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) kao učinkovitog sredstva komunikacije s građanima i dokumentiranja postupaka sudjelovanja.

3. SMJERNICE ZA ZA SUDJELOVANJE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU NA LOKALNOJ RAZINI

3.1 SVRSISHODNOST

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju treba imati stvarni utjecaj na javne politike jedinica lokalne samouprave. Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka predstavlja jedno od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima. Sudjelovanje javnosti može imati pozitivan učinak na programe, propise, akte i usluge javne uprave, čime doprinosi djelotvornosti i učinkovitosti uprave, ali samo ako je sudjelovanje javnosti svrhovito, dakle usmjereno na postizanje konkretnih, jasno definiranih ciljeva. Za djelotvorno i održivo sudjelovanje javnosti potrebno je voditi računa o svrsi i ciljevima sudjelovanja javnosti, što se može postići na sljedeći način: uz naznaku da se sudjelovanje treba provoditi u ranoj fazi izrade akata kada još postoji mogućnost utjecaja.

- Jasno odrediti cilj sudjelovanja javnosti. Nužno je osigurati jasnoću i razumijevanje obujma sudjelovanja, problema i tema koje se obrađuju, očekivane rezultate sudjelovanja, načina na koji će rezultati utjecati na konkretnu javnu politiku i raspoloživih alata i mehanizmima koji će se koristiti tijekom postupka sudjelovanja. Sve ovo mora biti jasno definirano prije početka postupka sudjelovanja.
- Cilj sudjelovanja i teme o kojima se raspravlja moraju se transparentno objaviti i pojasniti kako bi svi zainteresirani mogli što kvalitetnije doprinijeti postupku odlučivanja.
- Za djelotvorno i održivo sudjelovanje javnosti, te da bi se izbjegla nerealna očekivanja javnosti, važno je odrediti mogućnosti i razinu utjecaja javnosti, odnosno utvrditi kad je sudjelovanje obvezujuće, a kad nije. Nužno je da prije samog postupka sudjelovanja postoji jasno razumijevanje o tome kako će se rezultati sudjelovanja koristiti i na koji će način utjecati na javne politike.
- Sudjelovanje javnosti ne smije se provoditi radi zadovoljavanja forme, dakle ne smije biti sredstvo legitimacije unaprijed donesenih odluka. Sudjelovanje javnosti se također ne treba održavati ako ne postoji istinska volja i mogućnost djelovanja u skladu s preporukama građana.

3.2 SUSTAVNOST

Kako bi se osigurao odgovarajući tijek postupka sudjelovanja javnosti te kako bi se maksimirali učinci

sudjelovanja, nužno je tom procesu pristupiti na sustavan način. To prije svega znači da:

- proces donošenja odluka treba biti jasno strukturiran,
- sudionici procesa imaju na raspolaganju sve potrebne resurse.

Da bi se osiguralo strukturirano donošenje odluka, proces sudjelovanja treba temeljiti na jasno definiranim koracima i mehanizmima:

- definirati način donošenja odluka unutar grupe,
- definirati raspodjelu zadataka tijekom procesa,
- definirati način komunikacije i ophođenja između sudionika,
- definirati načela povjerljivosti informacija unutar procesa,
- definirati način predstavljanja rada grupe trećim osobama,
- precizno dokumentirati cjelokupan proces sudjelovanja, evidentirati drugačije stavove unutar grupe i dokumentirati ishod procesa.
- Informirati donositelje odluka i sve zainteresirane strane o ishodu sudjelovanja.

Precizno definiranje strukturiranog pristupa donošenju odluka uz sudjelovanje građana može se osigurati potpisivanjem sporazuma o procesu s akterima.

Za djelotvoran proces važno je osigurati odgovarajuće upravljanje svim potrebnim resursima te je stoga potrebno voditi računa o sljedećem:

- Nužno je imenovati nadležnu osobu – koordinatora za postupak sudjelovanja, koji je uključen u sve faze postupka: od planiranja, preko organiziranja i pružanja povratnih informacija o postupku predstavničkom i izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave i građanima, do vrednovanja. Koordinator vodi računa o tome da se sve faze postupka pažljivo dokumentiraju i da se, u skladu s planom i lokalnim propisima, informacije o postupku učine dostupne javnosti. Za provođenje postupka također može biti nadležan i tim ljudi, s jasno određenim zadacima u postupku.
- Potrebno je da i sama javnost ima pristup stručnjacima u skladu s potrebama sudionika. To su u većini slučajeva osobe iz jedinice lokalne samouprave koje su pripremale nacrt predmeta postupka ili vanjski konzultanti koji su uključeni u pripremu nacrt. Ovisno o metodama korištenim u postupku, nužno je da javnost ima pristup stručnjacima koji će joj moći približiti temu postupaka. Stručno je znanje nužno i kod vrednovanja argumenata koje javnost ponudi tijekom postupka. Ovisno o odabranim metodama sudjelovanja, bilo bi dobro u postupak uključiti moderatora, stručnu osobu koja je zadužena za moderiranje javnih skupova, radnih tijela ili drugih oblika sudjelovanja, a koja ima neutralan položaj u pitanju o kojem se odlučuje. Treba osigurati da moderator sve strane u procesu tretira jednako.
- Ovisno o vrsti postupka, za njegovo je provođenje nužno osigurati odgovarajuće materijalne resurse, poput prikladnih prostorija u kojima se postupak odvija i prateće opreme. Sudionici u postupku moraju na raspolaganju imati dovoljno kvalitetne informacije, s adekvatnom razinom detalja i u lako čitljivim formatima.
- I konačno, sudionici u procesu sudjelovanja trebaju imati dovoljno vremena na raspolaganju kako bi došli do najboljih mogućih rješenja. Nužno je odrediti optimalno trajanje procesa sudjelovanja javnosti. Optimalno vrijeme predstavlja balans između idealnog vremena neophodnog za kvalitetan doprinos svih uključenih aktera i potrebe za učinkovitim rješavanjem i donošenjem odluka u realnim vremenskim okvirima. Da bi se postigla što veća kvaliteta 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 uvjeta ili u slučaju proračunskog ciklusa, treba pažljivo birati metode sudjelovanja građana kako bi se maksimirao učinak sudjelovanja koje se odvija u ograničenom vremenskom okviru.

Ograničena dostupnost bilo kojeg od ovih resursa može imati negativan utjecaj na kvalitetu procesa sudjelovanja.

3.3 PRAVOVREMENOST

Javnost treba sudjelovati u ranim fazama procesa odlučivanja. Dužina trajanja pojedinih faza i rokovi u procesu moraju se pažljivo i pravodobno planirati. Posebno je važno dobro planirati trenutak u kojem se objavljuje poziv javnosti na sudjelovanje, trajanje i datumi održavanja pojedinih događaja, rok za primanje komentara, rok za analizu komentara i objavljivanje izvještaja, te rok za evaluaciju cjelokupnog procesa.

Javna uprava će pravovremeno informirati javnost o planu donošenja propisa i akata kako bi

proces sudjelovanja bio smislen i omogućio aktivno sudjelovanje javnosti u ranim fazama procesa donošenja odluka. Nije dovoljno samo organizirati kratku javnu raspravu o pitanju koje je važno za lokalnu zajednicu, već je važno provesti dobre pripreme i započeti savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i prije same izrade nacrtu akta o kojem se odlučuje.

Pravovremeno sudjelovanje također jača povjerenje javnosti u procese, 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 trebaju dolaziti iz svih društvenih skupina kako bi se osigurala reprezentativnost i inkluzivnost procesa sudjelovanja.

Identifikacija ciljanih skupina koje trebaju sudjelovati u odlučivanju, odnosno izrada kriterija za odabir ciljanih grupa složen je proces u kojem bi trebale aktivno sudjelovati sve osobe zadužene za organiziranje događaja za sudjelovanje javnosti, uz eventualne konzultacije s drugim relevantnim predstavnicima uprave i stručnjacima. U procese sudjelovanja treba uključiti:

- sve društvene skupine na koje utječe određena javna politika;
- sve skupine koje će sudjelovati u provođenju predmetne javne politike;
- skupine koje imaju specifične interese u odnosu na predmetnu javnu politiku;
- pojedinci i organizacije koji mogu ponuditi nužnu ekspertizu za kvalitetno odlučivanje;
- predstavnici marginaliziranih i ranjivih skupina, poput žena, starijih osoba, mladih, etničkih manjina, izbjeglica, nezaposlenih i drugih;
- predstavnici svih teritorijalnih dijelova jedinice lokalne samouprave na koje nove politike mogu imati utjecaj i koje imaju interes da sudjeluju u odlučivanju.

S ciljem sustavnog praćenja ciljanih skupina i njihovog uključivanja u odlučivanje u jedinicama lokalne samouprave, preporuča se kreiranje baza podataka o ciljnim skupinama za različite procese odlučivanja. Stvaranje i održavanje baza podataka je redovita aktivnost i treba je definirati kao poseban zadatak u opisima poslova osoba zaduženih za pripremu sudioničkih događaja.

Kada god je to moguće, a posebno kada su u pitanju važna i osjetljiva pitanja, nužno je osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih stavova proporcionalno zastupljenosti tih stavova u ukupnoj populaciji lokalne zajednice. Ovo se može postići metodom slučajnog izbora sudionika procesa odlučivanja, a mogu se koristiti i ankete da bi se utvrdila rasprostranjenost određenih stavova i pozicija o određenom pitanju pa zatim nastojati da se proporcionalno rezultatima ankete odaberu sudionici procesa odlučivanja.

Reprezentativnost je važna radi dobivanja širokog spektra mišljenja i stavova opće populacije. Smatraju li građani da postoje nepravilnosti u pogledu reprezentativnosti, odnosno da određene skupine nisu na odgovarajući način zastupljene, kredibilitet cijelog procesa može biti značajno umanjen.

3.5 UČINKOVITOST I DJELOTVORNOST

Potrebno je primijeniti metode uz pomoć kojih će se ostvariti cilj postupka. Te metode moraju biti isplative u odnosu na ljudske i financijske resurse te vremenski okvir za provedbu postupka. Metode i opseg postupka trebaju biti proporcionalni utjecaju i važnosti nacrtu politike, propisa ili akta koji je predmet postupka. Troškovi procesa sudjelovanja važan su faktor koji se mora uzeti u obzir pri odlučivanju o mogućim mehanizmima sudjelovanja.

3.6 NEOVISNOST I NEPRISTRANOST

Proces sudjelovanja javnosti u odlučivanju treba voditi na neovisan i nepristran način. Osobe zadužene za upravljanje procesom sudjelovanja moraju voditi računa o jednakoj zastupljenosti interesa različitih skupina građana, odnosno zainteresiranih strana. Također moraju voditi računa o tome da se ne vrši bilo kakav pritisak na sudionike procesa odlučivanja.

Svi sudionici u procesu trebaju proces doživljavati kao istinski nepristran. Moderator i predstavnici javnih institucija ne smiju biti povezani s pojedinim interesnim skupinama koje preferiraju određena rješenja.

Neovisnost se može osigurati imenovanjem koordinacijskog odbora ili tima zaduženog za upravljanje procesom sudjelovanja i odlučivanja. Odbor ili tim mogu činiti predstavnici različitih institucija ili neovisnih organizacija. Također, neovisnost i nepristranost procesa mogu se osnažiti angažiranjem moderatora koji uživa široki ugled u javnosti i kojeg se smatra istinski neovisnim od određenih interesnih skupina.

3.7 KVALITET I JASNOĆA INFORMACIJA

Sve informacije o postupku sudjelovanja trebale bi pravovremeno biti dostupne javnosti: informacije o postupku prije njegova početka, informacije o provedbi tijekom postupka, ali i informacije o njegovom ishodu.

- Osnovni korak u pripremi za postupke sudjelovanja javnosti predstavlja izrada priopćenja za javnost i poziva za sudjelovanje. Sve informacije moraju biti jasne i sažete, pisane jednostavnim i razumljivim jezikom. Pri tome naročito treba voditi računa o sljedećem:
- Kako bi građani mogli sudjelovati u procesima odlučivanja koji kao podlogu imaju složenije tehničke studije i druge slične dokumente, potrebno je pripremiti jednostavnije i široj populaciji razumljive verzije dokumenata.
- Da bi se osiguralo i potaknulo sudjelovanje skupina s posebnim potrebama, nužno je informacije i materijale za javnost prilagoditi ciljanim grupama, na primjer napraviti inačicu obavijesti, poziva i zapisnika na Braillovom pismu ili u audio zapisima za slabovidne.
- Korištenje standardnih obrazaca za obavijesti i pozive za sudjelovanje može pomoći građanima da brže utvrde je li proces odlučivanja relevantan za njih. Standardni bi obrasci trebali sadržavati sljedeće informacije:
 - sažetak;
 - jasan opis specifične javne politike, problema, teme ili odluke o kojima se provodi postupak sudjelovanja javnosti;
 - precizno definirani svrha i ciljevi postupka sudjelovanja javnosti;
 - opis mogućnosti utjecaja sudionika na odluku, uključujući navođenje područja na koje javnost ne može utjecati, uz odgovarajuća obrazloženja;
 - jasno formulirana 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 podaci osobe kojoj se građani mogu obratiti u slučaju dodatnih upita i e-mail adresu ili adresu na koju trebaju slati komentare i prijedloge;
 - dodatne informacije i dokumenti kojima se javnost educira o predmetnim temama i o načinima sudjelovanja u odlučivanju.

3.8 TRANSPARENTNOST

U postupcima sudjelovanja nužni su transparentnost i odgovornost tijela javne uprave i predstavnika javnosti. Predstavници tijela lokalne samouprave trebaju osigurati punu transparentnost procesa sudjelovanja građana kako bi se omogućio uvid u prirodu sudjelovanja, različite interese i načela odlučivanja. Javnost treba znati što se događa i kako su odluke donesene. Ovime se također stavlja snažan naglasak na odgovornost svih aktera uključenih u procese sudjelovanja.

Sve potrebne informacije i dokumentacija vezana uz proces sudjelovanja građana trebaju biti potupne, točne i relevantne za taj proces te lako dostupne građanima u odgovarajućim formatima i korištenjem raspoloživih tehnologija.

3.9 POVROTNE INFORMACIJE O REZULTATIMA SUDJELOVANJA

Za istinski smislen proces sudjelovanja javnosti sa stvarnom mogućnošću utjecaja neophodno je već u fazi planiranja dogovoriti s donositeljima odluka da će rezultati postupka biti uzeti u obzir prije donošenja odluka. Time donositelji odluka ukazuju poštovanje prema sudionicima koji svoje vrijeme i napore ulažu u odlučivanje. Stoga je neophodno sve zaprimljene komentare i prijedloge uzeti u razmatranje i uključiti ih u odluke koliko god je to moguće. Ukoliko komentare i prijedloge nije moguće integrirati u odluke, potrebno je jasno obrazložiti razloge toga.

Analizu zaprimljenih komentara trebala bi provesti radna grupa zadužena za organiziranje cjelokupnog procesa sudjelovanja javnosti u odlučivanju. Članovi radne grupe se mogu konzultirati s osobama (stručnjacima) koje su radile na nacrtu predmetnog dokumenta (politike, odluke i drugo), kao i s drugim relevantnim akterima. Sustavan pristup analizi komentara javnosti podrazumijeva definiranje jasnih kriterija, odnosno argumenata za prihvaćanje ili odbacivanje komentara. Za potpunu analizu procesa sudjelovanja važno je dokumentirati sve okolnosti u kojima sudjelovanje jest ili nije imalo utjecaja na konačnu odluku.

Povratna informacija svima koji su sudjelovali u predmetnom procesu odlučivanja treba sadržavati obrazloženje o prihvaćenim i odbačenim komentarima, kao i listu svih aktera (pojedinaца, organizacija) koji su dostavili komentare i pristali na objavljivanje svog imena. Ove vrste informacija treba objaviti putem kanala koji su pristupačni sudionicima, poput internetskih stranica, elektronske pošte, oglasnih ploča, javnih medija i drugo. Također je potrebno javno izraziti zahvalnost svima koji su se uključili u proces odlučivanja.

Preporuča se da se evaluacija provede na kraju svakog procesa odlučivanja uz sudjelovanje javnosti. Tehnički uvjeti za evaluaciju će se ostvariti ukoliko se osnovna pitanja i elementi evaluacije definiraju na samom početku, tako da se povratne informacije o kvaliteti primijenjenih pristupa i metoda sustavno prikupljaju od svih aktera u svim ključnim fazama. Konačni rezultat evaluacije je izvještaj o tome koji su pristupi bili uspješni, a koji nisu, te koji su razlozi za uspješne i neuspješne pristupe i metode. Izvještaj o evaluaciji također treba učiniti dostupnim javnosti.

3.10 UPOTREBA SAVREMENIH KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA

Suvremene informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), a posebno internetski komunikacijski alati i mobilne komunikacijske tehnologije iznimno su učinkovita sredstva komunikacije. Alati i tehnologije značajno podižu kvalitetu komunikacije, povećavaju brzinu razmjene informacija, omogućuju dvosmjernu komunikaciju i interakciju sa sve većim brojem građana, značajno smanjuju troškove komunikacije i daju snažan doprinos transparentnosti javne

uprave i procesa sudjelovanja. Zbog toga IKT nose ogroman potencijal za potporu procesa sudjelovanja građana u odlučivanju na razini lokalne zajednice.

Predstavnici jedinica lokalne samouprave trebaju promovirati sve intenzivnije korištenje IKT kao jednog od ključnih elemenata procesa sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini. U praksi to znači da će lokalna uprava aktivno kreirati i distribuirati informacije važne za procese sudjelovanja javnosti u odlučivanju te da će to činiti u formatima i s tehničkim karakteristikama prilagođenim za objavljivanje, pretraživanje, pohranu i razmjenu putem popularnih web platformi i mobilnih komunikacijskih uređaja.

4. PROTOKOL ZA ORGANIZIRNJE JAVNIH SAVJETOVANJA PISMENIM PUTEM

PRIPREMNA FAZA

1. Provjeriti zakonom utvrđene uvjete za sudjelovanje zainteresirane javnosti putem savjetovanja pismenim putem za predmetni postupak odlučivanja. Utvrditi postupke i rokove koji se moraju uvažavati.
2. Odrediti ciljeve sudjelovanja javnosti i sadržaj o kojem će biti provedeno savjetovanje.
3. Odrediti nadležno tijelo za provedbu savjetovanja. Imenovati koordinatora, odnosno tim za organiziranje savjetovanja u predmetnom postupku odlučivanja.
4. Provesti analizu ciljanih skupina - interesnih skupina i pojedinaca - koje će sudjelovati u postupku savjetovanja. Utvrditi interese koje pojedine skupine imaju za predmetni postupak te njihove stavove u odnosu na predmet odlučivanja.
5. Napraviti sveobuhvatan plan aktivnosti za pismena savjetovanja koji sadrži: ciljeve postupka savjetovanja, vremenski okvir i rokove, odgovorna tijela i osobe za provedbu aktivnosti, vrste informacija i dokumente koji će biti objavljeni, kanale komunikacije, mjere kojima se pruža pomoć pojedinim interesnim skupinama da se na odgovarajući način uključe u postupak savjetovanja, metodologiju za analiziranje prikupljenih komentara i metodologiju za praćenje i evaluaciju postupka. Plan treba sadržavati i procjenu financijskih, ljudskih, materijalnih i drugih resursa koji su potrebni za njegovu provedbu.
6. Organizirati informativnu i edukativnu kampanju prije početka postupka savjetovanja, kao i rasprave koje prethode kampanji, a kojih je svrha edukacija javnosti i podizanje motivacije za sudjelovanje u postupku odlučivanja.
7. Izraditi dokumente koji dostupne na javni uvid i napisati obavijesti za javnost.
8. Pravovremeno objaviti sve dodatne informacije i dokumente (npr. analize, studije i sl.).
9. Ukoliko se za analizu pristiglih komentara planiraju angažirati vanjski stručnjaci, potrebno je održati sastanke s njima i pripremiti ih za analizu.

PROVEDBA SAVJETOVANJA

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

ZAVRŠNA FAZA

11. Dokumentirati sve komentare javnosti i ažurirati bazu podataka o osobama i organizacijama koje su se uključile u postupak.
12. Analizirati prikupljene komentare. Uvrstiti relevantne komentare u dokumente.
13. Izraditi izvješće koje sadrži opis cjelokupnog postupka te obrazloženja prihvaćenih i odbijenih prijedloga javnosti.

14. Objaviti izvješće i putem odgovarajućih kanala dostaviti izvješće odgovornim osobama i tijelima lokalne uprave, sudionicima javnih događanja i osobama koje su dostavile komentare u pisanoj formi te eventualno pojedinim interesnim skupinama.
15. Evaluirati postupak sudjelovanja javnosti i definirati naučene lekcije.

5. PROTOKOL ZA ORGANIZIRANJE JAVNIH RASPRAVA

PRIPREMNA FAZA

1. Jasno definirati cilj i konkretnu temu javne rasprave uz naznaku pitanja koja će se razmatrati (područja politike na koje se može utjecati i koja su otvorena za raspravu).
2. Imenovati tim ili koordinatora za pripremu i provedbu javne rasprave uz preciziranje zadataka i rokova, kao i utvrđivanje odgovornosti za sve faze postupka.
3. Provesti analizu dionika ("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 poštivanje lokalnog konteksta (izbjegavati period blagdana, značajnih događanja, radno vrijeme, nepristupačne lokacije i drugo).
5. Procijeniti i alocirati ljudske, financijske i materijalne resurse potrebne za organiziranje cjelokupnog postupka.
6. Pripremiti dokumente za javnu raspravu i prilagoditi materijal ciljanoj skupini, ukazujući na to koje se promjene predlažu i kako će one utjecati na opću populaciju i /ili specifične grupe.
7. Napraviti detaljan plan informiranja ciljanih skupina (elektronski i/ili pisani mediji, radio, TV, javna priopćenja, osobni pozivi i drugo) i organizirati informativno-edukativnu kampanju za građane.
8. Planirati kako će se upotrijebiti komentari i prijedlozi sudionika i na koji će im način biti dostavljena povratna informacija.
9. Utvrditi način praćenja i evaluacije javne rasprave.
10. Pripremiti obavijest za javnost (datum, vrijeme, mjesto, tema i svrha rasprave, kontakt osobe) koja će jasno istaknuti zbog čega je rasprava važna.
11. Informirati građane o tome da se donosi lokalni akt koji utječe na njihova prava i obveze, te obrazložiti pritom koliko će ona biti povećana ili smanjena.
12. Voditi računa o pravovremenom objavljivanju svih informacija za javnost.
13. Provjeriti lokaciju na kojoj će se održati javna rasprava.
14. Održati sastanke sa stručnjacima koji će biti uključeni u proces.
15. Osigurati i provjeriti sva tehnička pomagala (audio-vizualna oprema, računalo, mikrofoni, zvučnici i drugo).
16. Pripremiti potpisnu listu, akreditacije s imenima izlagača, papire, olovke, evaluacijske obrasce i drugo.
17. Planirati prostor za predstavnike medija i njihovu opremu.
18. Pripremiti program i odrediti pravila za vođenje javne rasprave (predstavljanje izlagača, trajanje izlaganja, ukupno trajanje diskusije i drugo).

19. Dogovoriti tko će voditi raspravu (ako je moguće angažirati vanjskog facilitatora koji je neutralan u odnosu na predmet rasprave) i odrediti zapisničara.

ODRŽAVANJE JAVNE RASPRAVE

20. Proslijediti potpisnu listu nazočnima i podijeliti evaluacijske obrasce.
21. Prilagoditi izlaganje stručnjaka i predstavnika lokalne samouprave sudionicima rasprave i ponoviti sažete informacije koje su pratile poziv za sudjelovanje.
22. Razmotriti s pažnjom komentare i prijedloge sudionika bez obzira na moguća neslaganja te omogućiti svima ravnopravno sudjelovanje u raspravi.
23. Voditi zapisnik i zabilježiti sve komentare, prijedloge i pitanja sudionika te zaključke i korake predložene za njihovu realizaciju.
24. Obavijestiti sudionike rasprave na koji će način dobiti povratnu informaciju o prijedlozima koje su dali.

ZAVRŠNA FAZA

25. Ažurirati bazu podataka o osobama i organizacijama koje su se uključile u raspravu.
26. Analizirati prikupljene komentare i prijedloge.
27. Izraditi izvješće o održanoj javnoj raspravi koje sadrži opis cjelokupnog postupka, sve komentare i prijedloge građana relevantne za predmet rasprave.
28. Objaviti zapisnik i izvješće s javne rasprave putem sredstava javnog priopćavanja i dostaviti ih izabranim predstavnicima lokalne samouprave koji donose konačnu odluku o predmetu rasprave.
29. Informirati sve sudionike rasprave o tome jesu li njihovi prijedlozi prihvaćeni. Ako prijedlozi nisu prihvaćeni, potrebno je obrazložiti zašto nisu prihvaćeni.
30. Evaluirati cjelokupan postupak, uključujući i mišljenje sudionika o uspješnosti javne rasprave, te definirati naučene lekcije.

6. PROTOKOL ZA ORGANIZIRANJE ZBOROVA GRAĐANA

PRIPREMNA FAZA

1. Utvrditi tko 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 svrhu održavanja zbora građana, odnosno utvrditi organizira li se zbor građana radi:
 - a) javnog raspravljanja i davanja mišljenja ili prijedloga o određenom lokalnom ili mjesnom pitanju, ili
 - b) neposrednog odlučivanja građana o određenom lokalnom ili mjesnom pitanju.

3. Utvrditi osobe, tijela i/ili organizacije koje će sudjelovati:
 - 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 zainteresirane javnosti, vanjski moderator),
 - 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 mjesta održavanja.

5. Izraditi sveobuhvatan plan aktivnosti za organiziranje zbora građana, koji uključuje popis zadataka (koraka), vremenski okvir i osobe, odnosno tijela odgovorna za njihovu provedbu koje se odnose na:
 - a) pripremu i objavu relevantnih informacija i dokumenata (različiti planovi, karte, odluke, strategije, studije, propisi i drugo),
 - b) informiranje građana, zainteresirane javnosti i medija,
 - c) (ako i/ili kada je to moguće) kampanju informiranja, edukacije i motiviranja građana za sudjelovanje,
 - d) utvrđivanje pravila vođenja, odnosno poslovnika zbora građana (pravila vođenja rasprave i drugo),
 - e) pripremu prostora i potrebne opreme (opremu za projiciranje, razglas, potpisne liste, obrazac za evaluaciju, papiri, olovke i drugo), i
 - f) praćenje i evaluacija zbora građana i cjelokupnog postupka sudjelovanja građana.

- 5.1. Organizira li se zbor građana radi javne rasprave i davanja mišljenja ili prijedloga o određenom lokalnom ili mjesnom pitanju (pitanjima), u plan je potrebno uvrstiti i aktivnosti koje se odnose na:
 - a) popisivanje i analizu ključnih dionika, odnosno ciljanih skupina, i
 - b) prikupljanje i obradu prikupljenih mišljenja ili prijedloga.

5.2. Organizira li se zbor građana radi neposrednog odlučivanja građana o određenom lokalnom ili mjesnom pitanju (pitanjima), u plan je potrebno uvrstiti i aktivnosti koje se odnose na:

- a) postupak donošenja odluka, odnosno glasovanja (ako nije definiran poslovníkom zbora građana), i
 - b) pripremu materijala potrebnih za tajno glasovanje (izvadak iz popisa birača, glasačka kutija, glasački listići, zapisnik o radu biračkog odbora i drugo).
6. Izraditi plan troškova koji sadrži procjenu financijskih, ljudskih, materijalnih i drugih resursa potrebnih za organiziranje zbora građana.

ODRŽAVANJE ZBORA GRAĐANA

7. Osigurati nesmetan tijek zbora građana (utvrditi uvjete rada i načina vođenja rasprave ili donošenja odluke, prilagoditi način izlaganja predstavnika jedinice lokalne/mjesne samouprave i vanjskih stručnjaka sudionicima zbora građana i slično).
8. Informirati sudionike o aktivnostima koje će biti provedene nakon zbora građana temeljem njihovih prijedloga/mišljenja, odnosno donesene odluke te načinima na koje će biti obaviješteni o rezultatima ili utjecaju danih prijedloga/mišljenja, odnosno donesene odluke.
9. Prikupiti sve relevantne informacije o zboru građana (na početku zbora podijeliti obrazac za upis prisutnih i obrasce za ocjenu kvalitete zbora građana te ih pokupiti nakon popunjavanja; vođenje zapisnika, odnosno bilježenje tijeka rasprave i svih iskazanih prijedloga i komentara sudionika, 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 s propisanim postupkom.
11. Izraditi sveobuhvatan izvještaj o provedenom postupku sudjelovanja i njegovim rezultatima/učincima te ga dostaviti sudionicima zbora građana (opis cjelokupnog postupka, zapisnik o radu, obrazloženje prihvaćenih i/ili odbijenih odluka/mišljenja/prijedloga i drugo).
12. Objaviti izvješće o provedenom postupku sudjelovanja i dostaviti ga sudionicima zbora građana.
13. Evaluirati cjelokupni postupak sudjelovanja 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_72dpi_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/oeb_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 zainteresiranom 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 zainteresiranom 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].

DODATAK: Stupnjevi djelovanja i moguće metode za uključivanje javnosti u odlučivanje

Stupanj sudjelovanja	Opis	Moguće metode
Informiranje	Jednosmjernan postupak kojim se javnosti pružaju pravovremene, sveobuhvatne i objektivne informacije kako bi se omogućilo razumijevanje problema, opcija i rješenja.	Internetska stranica; otvoren i slobodan pristup dokumentima; oglašavanje; informiranje putem e-maila; često postavljana pitanja.
Savjetovanje	Dvosmjernan postupak kojim se od javnosti nastoje dobiti povratne informacije, komentari i prijedlozi o predloženim propisima ili provedenim analizama.	Peticije; online konzultacije; rasprave i paneli; otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora; događanja, konferencije, forumi, sastanci; zborovi građana.
Uključivanje	Viši stupanj dvosmjernog procesa putem kojeg se ostvaruje izravno surađivanje s predstavnicima javnosti tijekom postupaka donošenja odluka.	Forum građana; stručni seminari; stručna savjetodavna tijela; radna skupina ili odbor.
Partnerstvo	Najviši nivo suradnje i suodgovornosti te izravno donošenje odluka od strane uključenih predstavnika javnosti o predloženim rješenjima i opcijama.	Komisije i savjeti; zajedničko donošenje odluka; strateška partnerstva.