

# PREPORUKE ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA ZA ZAPADNI BALKAN



RegionalCooperationCouncil



Co-funded by the European Union



ReSPA  
Regional School  
of Public Administration

---

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

---

---

# PREAMBULA

---

*Ministarstva zadužena  
za reformu javne uprave  
iz ekonomija Zapadnog  
Balkana,*

---

## *Poštujući*

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

## *Uvjereni*

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

## *Uvjereni*

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

## *Smatrajući*

da u cilju odgovarajuće podrške tržišnoj ekonomiji i zaštiti prava građana propisi moraju biti pripremljeni kroz sveobuhvatan okvir u kojem se politike 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 poslovni sektor, 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 politika,

## *Zabrinuti*

i zbog nedosljednosti u kvalitetu i učinku 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 građana u procesu donošenja odluka, koju je usvojila Konferencija međunarodnih nevladinih organizacija 2009. godine,

## *Podsjećajući*

nadalje na Smjernice za učešće građana 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 izvršne  
vlasti ekonomija  
Zapadnog Balkana  
urede i provode procese  
učešća javnosti u  
skladu sa sljedećim  
preporukama:*

---



# 1

## Glavna pravila za djelotvorno 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 nenadoknadiva 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 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, organi vlasti trebaju osigurati dovoljno finansijskih resursa i kadrova potrebnih za provođenje procesa učešća javnosti.

### 1.4

#### *PROPORCIONALNOST:*

Proces učešća javnosti treba 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 građani razmotre dato pitanje i pripreme svoj doprinos, kao i da organi vlasti razmotre komentare i kvalitetno provedu sve korake.

### 1.6

#### *RANO UČEŠĆE:*

Učešće javnosti treba da započne od najranije faze procesa izrade nacrtu. 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 pružene 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 građane to znači da se traži pisani odgovor za koji je potrebno vrijeme. Prema tome, organi 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 zainteresiranim 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 građani odvojili dovoljno vremena za aktivno učešće. Najsistematičniji pristup bi bio da se godišnji plan konsultacija objavljuje zajedno sa vladinim godišnjim planom normativnih aktivnosti. Kako bi se do zainteresiranih aktera doprijelo na efikasan način, organi vlasti bi, osim prethodne obavijesti, trebali pozvati zainteresirane aktere da iskažu interes za učešće u pripremi određenog nacrt.

## 1.10

### *PROAKTIVNOST:*

S obzirom da se efikasnim javnim konsultacijama osigurava 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 zainteresirane aktere).

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

Organi vlasti trebaju osigurati kanal za stalnu komunikaciju (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 građana i podrške za datu politiku, kao i radi unaprijeđivanja provođenja te politike, organi vlasti bi trebali uvijek odgovoriti na primljene prijedloge i komentare. Zainteresirane strane trebaju biti informisane ukoliko su tokom procesa napravljene značajnije izmjene nacrt. Svaki prijedlog i komentar treba evidentirati i analizirati na transparentan način. Time će se dobiti jasan „zakodavni otisak“ i pomoći da se onemoguću nesrazmjern uticaj interesnih grupa na donošenje politika te spriječiti neprimjeren uticaj i stanje zarobljenosti države.

## 1.12

### *KONTINUIRANA KONTROLA KVALITETA*

Organi vlasti trebaju pratiti provođenje procesa učešća. Potrebno je da prate 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 treba interno ocijeniti. Ocjenjivanje treba obuhvatiti procjenu provedenih metoda, prikladnost postavljenih ciljeva, uspješnost utvrđivanja i uključivanja zainteresiranih aktera, nastale troškove te ostvarene koristi i uticaj.

Organi vlasti trebaju uspostaviti odgovarajući institucionalni okvir za centralnu kontrolu kvaliteta i nadzor procesa učešća, te postaviti jasne kriterije za dokumente koji se trebaju dostaviti izvršnoj vlasti na razmatranje (odnosno koji su dokumenti potrebni i koji je očekivani sadržaj glavnih pratećih dokumenata, npr. analiza efekata, informacije o rezultatima procesa konsultacija, itd.). Vladino tijelo zaduženo za kontrolu kvaliteta treba imati ovlaštenje i kapacitet da vrši provjeru sadržaja prijedloga u odnosu 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 svijesti o važnosti učešća javnosti i za osiguravanje usklađenog provođenja učešća javnosti od strane različitih tijela. Centralne vlasti ili drugo tijelo sa sličnim odgovornostima treba biti odgovorno za centraliziranu kontrolu kvaliteta. Organi vlasti trebaju uspostaviti menahizam 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. aktere koje to pitanje direktno pogađa, uzimajući posebno u obzir ugrožene i marginalizovane grupe, kao što su stariji, mladi, osobe sa invaliditetom, itd., aktere koji su uključeni u provođenje, i slično) dok s druge strane trebaju biti iscrpne što se postiže saradnjom sa stručnom javnošću (poslovna udruženja, akademska zajednica, krovne nevladine organizacije, ekspertske organizacije, istraživački instituti, itd.).

Organi vlasti trebaju, na jasan i

jednostavan način, informisati građane o pitanju koje se razmatra, informacijama koje se od građana očekuju kao i o važnosti njihovog uključivanja. U cilju prikupljanja što više potrebnih informacija, treba sačiniti grupu kratkih i jasnih pitanja koja odgovaraju ciljevima procesa učešća javnosti i koja će se koristiti za različite grupe. Također 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 na davanje komentara o posebnim elementima predložene politike.

Generičke pozivnice putem elektronske pošte i objava na internet stranici javnih vlasti često nisu dovoljne da se privuče interes javnosti. Potreban je proaktivniji pristup a on počinje sa posebno koncipiranim pozivnicama. Organi vlasti trebaju razmotriti šta konkretno u vezi sa datim problemom može privući interes određenih zainteresiranih aktera i potom te elemente naglasiti u pozivnici. U cilju efikasnih konsultacija organi vlasti trebaju prilagoditi svoje metode prilikom utvrđivanja različitih zainteresiranih aktera. Treba koristiti kombinaciju različitih metoda (npr. online ili standardna (telefonska) anketa, razgovor,

javna rasprava, konferencija, pojedinačni sastanci, itd.).

Organi vlasti trebaju informisati građane, a posebno učesnike konsultacija, o nalazima i donesenim odlukama kao i o narednim koracima.

### 2.2

#### FORMULISANJE POLITIKE

S obzirom da ova faza uglavnom obuhvata stručne analize, u kojima se razmatraju i konkretizuju različita rješenja, organi vlasti trebaju saradivati 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 zainteresiranim akterima kao članovima. Ako ima više različitih grupa aktera, treba organizirati različite fokus grupe i savjetodavne radionice. Kako bi se omogućili potkrijepljeni komentari, organi vlasti trebaju sa zainteresiranim akterima podijeliti svu prateću dokumentaciju i druge materijale koji su im na raspolaganju (npr. napomene sa objašnjenjima, izvještaj o analizi efekata, itd.).

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

---

## 2.3

### *DONOŠENJE ODLUKA*

U ovoj fazi treba organizirati završne javne konsultacije prije usvajanja same 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 potencijalne sporne stavke 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 u obzir uzeti geografsku pokrivenost. Da bi se doprijelo do lokalnih nivoa, organi vlasti trebaju koristiti postojeću općinsku ili regionalnu infrastrukturu. U slučaju kada građani nisu bili na odgovarajući način uključeni 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 efekata propisa, izvještaji o ishodu konsultacija,

itd.) treba uspostaviti jedinstvenu centraliziranu elektronsku platformu. Ova e-platforma treba biti jednostavna za korištenje organima vlasti kao i građanima. Njom se trebaju omogućiti i filteri za pretraživanje konsultacija prema odgovornim organima vlasti, statusu nacrti i konsultacija i pristupu arhivi. Treba osigurati i napredna rješenja za interaktivnost (npr. sobe za razgovor, mogućnost online sastanaka, itd.). Vrijeme odvojeno za javne konsultacije treba da bude tako da se pruži dovoljno mogućnosti da se građani na odgovarajući način pripreme i dostave 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. Duže rokove također treba uzeti u obzir u slučaju veoma sveobuhvatnih i opsežnih političkih ili zakonodavnih reformi. Nakon konsultacija treba se pripremiti izvještaj o ishodu konsultacija. Organi vlasti u izvještaju trebaju predstaviti sve komentare i prijedloge koje su dobili od građana kao i način na koji su oni uticali na nacrt. Izvještaj treba da sadrži, barem, spisak svih učesnika sa njihovim komentarima i prijedlozima te konkretne razloge 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*

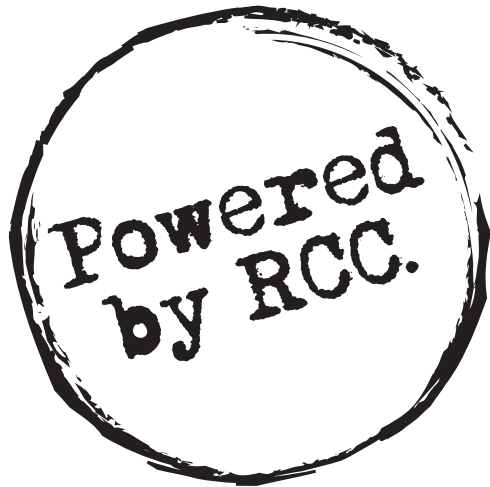
Poslovne organizacije i organizacije civilnog društva kao i druge grupe mogu biti aktivno uključene u fazu provedbe tako što će promovirati propis i prikupljati informacije i iskustva u pogledu njegovog provođenja. Kako bi se omogućila efikasna saradnja tokom provedbe, organi vlasti trebaju uzeti u obzir odgovarajuće metode saradnje i razmotriti ih sa zainteresiranim akterima već u fazi izrade nacrtu. Djelotvornost zakonskog akta treba ocijeniti u periodu od 3 do 5 godina nakon njegovog usvajanja. Međutim, preporučuje se da se posljedice i uticaj novog zakonskog akta počnu pratiti već od njegovog usvajanja. Organi vlasti trebaju u tu svrhu sarađivati sa zainteresiranim akterima, a posebno sa onima koji su učestvovali u ranijim fazama. Za praćenje i provođenje sveobuhvatnih reformi i politika treba uspostaviti posebno savjetodavno tijelo. Za druge zakonske akte organi vlasti trebaju

građanima omogućiti da svoja iskustva dostave putem e-platforme ili drugim kanalima.

## 2.5

### *OCJENJIVANJE*

Iako je ocjenjivanje zadnji korak u procesu donošenja 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.







**ReSPA**

Regional School  
of Public Administration

Branelovica

81410 Danilovgrad, Montenegro

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

E [respa-info@respaweb.eu](mailto:respa-info@respaweb.eu)



**Regional Cooperation Council**

**Regional Cooperation Council Secretariat**

Trg Bosne i Hercegovine 1/V

71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

T +387 33 561 700 F +387 33 561 701 E [rcc@rcc.int](mailto:rcc@rcc.int)



[rcc.int](http://rcc.int)



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



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



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



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