



**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZA UDRUGE**

SMJERNICE

ZA PRIMJENU

**KODEKSA SAVJETOVANJA SA ZINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U
POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA**

PRIJEDLOG

Zagreb, lipanj 2010.

Naziv dokumenta	Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
Verzija dokumenta	V 2.0
Vrsta dokumenta	Smjernice
Datum dokumenta	lipanj 2010.
Status dokumenta	prijedlog
Stvaratelj dokumenta	Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge
Svrha dokumenta	primjena Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata

Sadržaj

1. Uvod	3
2. Svrha i koristi savjetovanja s dionicima zainteresirane javnosti	4
3. Različiti stupnjevi i dimenzije sudjelovanja javnosti	5
3.1. Informiranje	5
3.2. Savjetovanje	5
3.3. Uključivanje	6
3.4. Partnerstvo	6
4. Kada pokrenuti savjetovanje?	7
5. Priprema plana savjetovanja	8
5.1. Kako izraditi Plan aktivnosti savjetovanja?	9
5.2. Kako napraviti analizu dionika?	9
5.3. Kako izraditi jedinstveni adresar svih dionika koje se planira konzultirati?.....	11
6. Jasnoća sadržaja, opsega i utjecaja savjetovanja	11
7. Dostupnost postupka savjetovanja	13
8. Metode informiranja i savjetovanja	15
8.1. Metode informiranja	15
8.2. Metode savjetovanja	15
8.2.1. Savjetovanje pisanim putem	16
8.2.2. Anketa	16
8.2.3. Polustrukturirani i individualni intervjui	16
8.2.4. Fokus grupe	16
8.2.5. Delphi metoda	17
8.2.6. Individualni i grupni konzultativni sastanci	17
8.2.7. Javna rasprava ili skup	17
8.2.8. Radionice	17
9. Trajanje – rokovi za provedbu savjetovanja	17
10. Povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja	18
11. Uključivanje i partnerstvo	20
11.1. Preduvjeti za uključivanje i partnerstvo	20
11.2. Metode za uključivanje i partnerstvo.....	20
11.2.1. Višedioničke radne grupe	20
11.2.2. Tematske konferencije	20
11.2.3. Pregovarački proces	21
11.2.4. Referendum	21
12. Organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim, okolišnim i ljudsko-pravnim učincima donošenja i provedbe određenih zakona, drugih propisa i akata	21
13. Usklađenost primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima – koordinatori za savjetovanje	22
14. Očekivanja od organizacija civilnog društva i drugih predstavnika zainteresirane javnosti prilikom sudjelovanja u postupku savjetovanja	24
15. Vrednovanje postupka savjetovanja	26
Dodatni izvori informacija	30
Prilog 1. Razina sudjelovanja u procesu donošenja odluka	32
Prilog 2. Kontrolna lista u postupku donošenja zakona, drugog propisa ili akta s posebnim naglaskom na postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću	33

1. Uvod

Jedno od temeljnih poluga suvremenih demokracija jest razvijeno civilno društvo koje se, između ostalog, ostvaruje u otvorenom dijalogu, suradnji, pa i partnerstvu građana, organizacija civilnoga društva, odnosno općenito zainteresirane javnosti s javnim i državnim institucijama. Prihvatanje takve aktivne uloge građana, otvorenosti i javnosti kao temeljnih vrijednosti znači i spremnost državnih i javnih institucija na poduzimanje djelotvornih mjera savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 21. studenoga 2009. godine donijela Zaključak o prihvatanju *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (NN140/2009). U završnim odredbama Kodeksa predviđeno je da će Ured za udruge izraditi smjernice za primjenu Kodeksa, te program sustavne edukacije koordinatora za savjetovanje iz točke V. Kodeksa, u roku od tri mjeseca od objave ovoga Kodeksa u »Narodnim novinama«.

Izrada Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata bila je jedna od planiranih mjera Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije (kojeg je usvojila Vlada Republike Hrvatske 25. lipnja 2008.), sukladno ciljevima Strategije suzbijanja korupcije (Narodne novine, br. 75/08).

Prijedlog Kodeksa izrađen je također sukladno obvezama koje proizlaze iz ciljeva Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006. do 2011. usvojene na sjednici Vlade Republike Hrvatske 12. srpnja 2006. odnosno mjera utvrđenih Operativnim planom provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, usvojenim na sjednici Vlade Republike Hrvatske 1. veljače 2007. godine. Osim toga, razrada modela konzultacija o prijedlozima programa, zakona i drugih propisa s nevladinim organizacijama i javnošću općenito jedna je od planiranih aktivnosti u sklopu nove Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.

Izrada Kodeksa usklađena je s aktom Europske komisije Opća načela i minimalni standardi savjetovanja zainteresiranih strana od strane Europske komisije (General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission' COM(2002)704), kojeg Europska komisija primjenjuje od 1. siječnja 2003. godine, kao i s Kodeksom pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju (Code of good practice for civil participation in the decision-making process) kojeg je svojom Deklaracijom podržalo Vijeće ministara Vijeća Europe 21. listopada 2009. Prilikom izrade Nacrta Kodeksa imalo se ujedno u vidu Preporuku Rec(2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji) koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 18. veljače 2009. godine kao i odredbe članka 75. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave, (NN 199/03-pročišćeni tekst, 24/01, 22/05, 68/07 i 10/08), odredbe članka 20. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03), odredbe stavka 5. i 6. članka 27. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (NN 107/00), kao i specifične međunarodne konvencije i propise kojima se precizno uređuju prava javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša – osobito Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08).

Republika Hrvatska se usvajanjem ovog Kodeksa pridružuje skupini razvijenih europskih demokracija koje su uspostavile jasne standarde i mjere savjetovanja državnih tijela sa

zainteresiranom javnošću u postupcima kreiranja novih zakona, drugih propisa i akata i prihvaća preporuku Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama da kada uvode, primjenjuju i preispituju e-demokraciju, trebaju osigurati između ostalog da omogućava smisleno i učinkovito donošenje odluka od strane javnosti i sudjelovanje u svim fazama demokratskih procesa, da odgovara potrebama i prioritetima ljudi.

Vlada Republike Hrvatske ovim želi dati dodatan poticaj jačanju otvorenosti i pristupačnosti javne uprave te općenito podizanju razine kvalitete njezinih zadaća. Imajući u vidu da Zakon o pravu na pristup informacijama sadrži odredbu koja propisuje da su tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacrtu zakona i podzakonskih akata dužna objavljivati nacrti tih akata te omogućiti ovlaštenicima da se u primjerenom roku o njima očituju, te da se nacrti zakona i podzakonskih akata, pisana očitovanja korisnika i konačni prijedlozi navedenih akata objavljuju na prikladan način, u službenim glasilima ili na informatičkom mediju, Kodeks je otišao korak dalje. Standardi i mjere koje Kodeks predviđa odnose se ponajprije na: dostupnost, jasnoću i trajanje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću; informiranje o učincima savjetovanja, kao i usklađenost postupaka savjetovanja među državnim tijelima odnosno unapređenje kvalitete funkcioniranja rada državnih institucija uopće.

Ove smjernice bi trebale pružiti poslužiti kao vodič ne samo predstavnicima državnih tijela uključenima u postupke savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prilikom donošenja novih zakona, drugih propisa i akata, nego i svim dionicima zainteresirane javnosti u najširem smislu riječi - građanima, organizacijama civilnoga društva (uključujući neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnicima akademske zajednice, komorama, javnim ustanovama i drugim pravnim osobama koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu.

2. Svrha i koristi savjetovanja s dionicima zainteresirane javnosti

Glavna svrha savjetovanja i uključivanja svih sudionika jest prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i interesima vezanima uz određenu javnu politiku, kako bi se podigla razina razumijevanja i prihvaćanja ciljeva politike, ali i radi uočavanja dosad neprepoznatih slabosti i negativnih učinaka javne politike koje treba pravovremeno otkloniti. Vlada se savjetuje sa zainteresiranom javnošću kako bi u razvoju politika osigurala svoju informiranost o širokom nizu iskustava, različitih pristupa te uzima u obzir utjecaj prijedloga na različite sektore društva. Za predstavnike zainteresirane javnosti, organizacije civilnog društva, nevladine, neprofitne organizacije, savjetovanje predstavlja priliku da svojim znanjem, iskustvom i stručnošću utječu na Vladinu politiku u ime skupina i interesa koje zastupaju. One bi trebale biti spremne ponuditi Vladi svoje savjete, temeljene na objektivnom iskustvu i odgovarajućem savjetovanju s osobama s kojima rade. Time se stvara i održava kredibilitet organizacija civilnog društva kao vrijednog izvora relevantnih stručnih mišljenja. Donositeljima odluka i institucijama zaduženima za razvoj javnih politika djelotvorno savjetovanje donosi neke od sljedećih koristi:

- zadovoljenje zakonskih i drugih propisanih obveza
- prikupljanje relevantnih podataka, ideja i mišljenja
- promicanje, osiguravanje i jačanje transparentnosti, odgovornosti, prilagodljivosti, angažiranosti, uključenosti, dostupnosti, sudjelovanja, supsidijarnosti i socijalne povezanosti svih dionika u donošenju odluka
- efikasnost usvajanja politike

- legitimnost i podrška politici
- nadzor nad informacijama i porukama u medijima
- razvoj demokratske kulture
- preveniranje kritika javnosti o zatvorenosti i isključivanju

U konačnici, djelotvorni postupci savjetovanje omogućuju širok doprinos procesu oblikovanja politika, iskazuju Vladinu spremnost na otvorenost i odgovornost, vode realističnijoj i odlučnijoj politici koja bolje odražava potrebe i želje građana, pomažu pri planiranju, izradi prioriteta i pružanju boljih usluga, stvaraju radno partnerstvo i uzajamno razumijevanje s onima s kojima se savjetuje, te pridonose bržem uočavanju problema, omogućavajući njihovo pravodobno rješavanje prije eskalacije. Sukladno principima iz Preporuke o E-demokraciji i savjetovanje je prilika da se omogući i olakša davanje informacija i njihovo razmatranje, da pridonosi sudjelovanju građana kako bi se proširile političke rasprave i kako bi se poticalo donošenje boljih i zakonitih političkih odluka.

3. Različiti stupnjevi i dimenzije sudjelovanja javnosti

Savjetovanje, u smislu Kodeksa, uklapa se u širi koncept sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima odlučivanja. Pojam savjetovanja u smislu Kodeksa i ovih smjernica zapravo treba razumijevati i koristiti kao pojam sudjelovanja u najširem smislu njegova značenja. Naime, sudjelovanje zainteresirane javnosti, u smislu ovog Kodeksa, odvija se u četiri stupnja:

- informiranje,
- savjetovanje,
- uključivanje i
- partnerstvo.

Stupnjevi se razlikuju prema intenzitetu sudjelovanja – od najmanjeg prema najparticipativnijem. Nerijetko se događa da se mogu i trebaju primijeniti na svakom koraku u procesu odlučivanja. To što ovaj Kodeks u svom nazivu rabi pojam *savjetovanje*, a ne *sudjelovanje* ni u kojem slučaju ne znači da se sudjelovanje odnosi samo na spomenuti drugi stupanj sudjelovanja zainteresirane javnosti. Stupnjevanjem sudjelovanja bavi se i **Kodeks pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju** usvojen od strane Vijeća Europe¹, koji navedene stupnjeve definira na sljedeći način:

3.1. Informiranje

Pristup informacijama temelj je svih sljedećih koraka sudjelovanja predstavnika zainteresirane javnosti u odlučivanju. Informiranje je razmjeno niski stupanj sudjelovanja koji se obično sastoji od jednosmjernog pružanja informacija od strane tijela javne vlasti, bez da se traži ili očekuje interakcija ili uključivanje zainteresirane javnosti. Informiranje je relevantno za sve korake u procesu odlučivanja.

3.2. Savjetovanje

To je oblik inicijative koji podrazumijeva da javne vlasti traže mišljenje zainteresirane javnosti o određenoj temi vezanoj uz razvoj javne politike. Savjetovanje obično podrazumijeva informiranje zainteresirane javnosti od strane tijela javne vlasti o aktualnim *policy* događanjima te traženje komentara, stajališta i povratnih informacija. Inicijativa i teme potiču

¹ Kodeks je dostupan na sljedećoj stranici: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_en.pdf

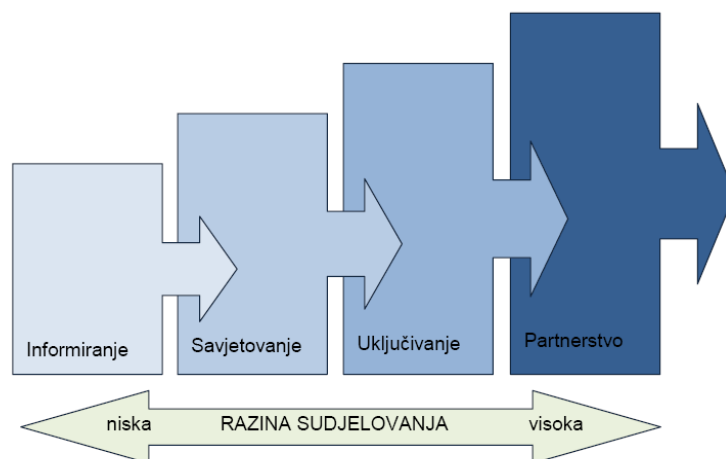
prije svega od tijela javne vlasti, ne od organizacija civilnoga društva odnosno zainteresirane javnosti. Savjetovanje je relevantno za sve stupnjeve procesa odlučivanja.

3.3. Uključivanje

Inicijativu za aktivno uključivanje može pokrenuti bilo koja strana i pritom se može raditi o načelnom/sustavnom ili ciljanom uključivanju. Načelno uključivanje je dvostrana komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima kako bi se osigurala kontinuirana razmjena stajališta. Kreće se od otvorenih javnih rasprava do specijaliziranih sastanaka između tijela javne vlasti i predstavnika zainteresirane javnosti. Rasprava ostaje široko postavljena i nije eksplicitno vezana uz aktualni proces razvoja javne politike. Ciljano uključivanje gradi se na uzajamnim interesima za specifično *policy* područje. To obično vodi zajedničkim preporukama, strategiji ili zakonodavstvu. Ciljani dijalog je snažniji oblik uključivanja od načelnog dijaloga budući da se sastoji od zajedničkih, obično učestalih i redovitih sastanaka radi razvoja nacionalnih *policy* strategija i nerijetko vodi dogovornim ishodima/rezultatima. Uključivanje je visoko vrednovano na svim stupnjevima procesa odlučivanja, ali je od presudne važnosti u fazi planiranja, izrade i preoblikovanja.

3.4. Partnerstvo

Partnerstvo podrazumijeva zajedničku odgovornost za svaki stupanj procesa političkog odlučivanja – od planiranja (postavljanja dnevnog reda), izrade, odlučivanja, do provedbe *policy* inicijativa. To je najviši oblik sudjelovanja. Na ovoj razini, udruge i drugi predstavnici zainteresirane javnosti i tijela javne vlasti se okupljaju radi uske suradnje, ali pritom ostaje zajamčena neovisnost predstavnika organiziranog civilnog društva, njihovo pravo na kampanje i javno proaktivno, kritičko promišljanje i djelovanje, neovisno o obliku partnerstva. Partnerstvo može uključivati aktivnosti poput delegiranja specifičnih zadataka udrugama, poput pružanja usluga od javnog interesa, kao i participativne forume i osnivanje tijela za suodlučivanje, što uključuje i određeno izdvajanje sredstava. Partnerstvo se može događati na svim stupnjevima političkog odlučivanja i posebno je relevantno u planiranju (postavljanju dnevnog reda) i fazama provedbe.



Slika 1. Stupnjevi sudjelovanja javnosti (Izvor: Vijeće Europe 2009.)

Tablica 1: Kontinuum sudjelovanja javnosti u odlučivanju o javnim politikama

INFORMIRANJE	SAVJETOVANJE	UKLJUČIVANJE	PARTNERSTVO
Cilj sudjelovanja javnosti: Javnosti pružiti pravovremene, uravnotežene i objektivne informacije kako bi se olakšalo razumijevanje problema, alternativa i/ili rješenja	Cilj sudjelovanja javnosti: Dobiti povratnu informaciju od javnosti na izvršenu analizu, ponuditi alternativna rješenja i/ili odluke	Cilj sudjelovanja javnosti: Raditi izravno s javnošću tijekom cijelog procesa kako bi se pitanja i interesi javnosti stalno imali u vidu.	Cilj sudjelovanja javnosti: Ostvariti partnerstvo s javnošću u svakom aspektu odlučivanja, uključujući razvoj alternativnih rješenja i utvrđivanje poželjnih opcija
Obećanje koje se daje javnosti: Bit ćete informirani.	Obećanje koje se daje javnosti: Bit ćete informirani, saslušat ćemo vaše prijedloge i dati povratnu informaciju o tome na koji način je vaš doprinos utjecao na odluku.	Obećanje koje se daje javnosti: Voditi ćemo računa o vašim prijedlozima i pitanjima te vam dati povratnu informaciju o tome na koji način je vaš doprinos utjecao na odluku.	Obećanje koje se daje javnosti: Uključit ćemo vaše preporuke u konačnu odluku u najvećoj mogućoj mjeri.
Najčešće metode: Medijske kampanje i emisije, informativni materijali na internetu, tribine, okrugli stolovi, prezentacije	Najčešće metode: stručne i javne rasprave (okrugli stolovi), serije sastanaka, radionice, fokus grupe, ankete, internetsko savjetovanje		Najčešće metode: radne grupe za izradu politike, ciljano prikupljanje pisanih očitovanja, demokratski dijalog

Izvor: prilagođeno prema *IAP2 Public Participation Spectrum*, Međunarodno udruženje za sudjelovanje javnosti, 2004., <http://www.iap2.org/>

4. Kada pokrenuti savjetovanje?

4.1. Zainteresirana javnost treba biti pravodobno (na početku svake kalendarske godine) informirana o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata javnim objavljivanjem jedinstvenog popisa zakona i drugih propisa koji tijela državne uprave izrađuju i predlažu za donošenje u kalendarskoj godini (na internetskim stranicama Vlade RH i drugim internetskim stranicama kao što su portal Moja uprava, internetske stranice Hrvatske informacijsko-dokumentacijske referalne agencije – HIDRA-e i sl.), uz navođenje nositelja izrade, jedinstvene oznake zakona, drugog propisa ili akta (gggg-nnn) te okvirnog roka u kojem se zakon i/ili drugi propis ima izraditi i donijeti. To se može provoditi kroz izradu Plana aktivnosti za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU odnosno Plana zakonodavnih aktivnosti u kalendarskoj godini, koje prihvaća Vlada RH .

4.2. Važno je ugraditi savjetovanje između Vlade i nevladinog, neprofitnog sektora u planove razvoja politika, kako na specifičnim prijedlozima i uslugama, tako i općenitije.

4.3. Savjetovanje na dovoljno ranom stupnju razvoja politika može pomoći da se osigura usklađenost nastalih prijedloga s trenutnim iskustvom i mišljenjem u tom području te da se izbjegnu pogrešne polazne pretpostavke i nerazumijevanje u kasnijim stadijima. Da bi bilo

djelotvorno, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću pokreće se što ranije, u vrijeme kada još uvijek postoji mogućnost utjecaja na nacрте zakona, propisa i drugih akata, dakle u ranoj fazi njihove izrade kada su još sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene. Nadalje, savjetovanje se pokreće u vrijeme kad je državno tijelo spremno podastrijeti javnosti dovoljno informacija kako bi se omogućio djelotvoran i informirani dijalog o pitanjima o kojima se savjetovanje provodi. Pri tome, za provedbu savjetovanja planira se dovoljno vremena što ovisi o metodi savjetovanja koja će se primijeniti. U fazi kad je propis već konačno oblikovan, kada nema dovoljno vremena za bilo kakav oblik savjetovanja i kad je sužen prostor za bilo kakve izmjene, savjetovanje više nije moguće.

4.4. Tijekom procesa razvoja određene javne politike, državna tijela mogu odlučiti da je prikladno pokrenuti više od jednog formalnog postupka savjetovanja. U slučajevima kada se dodatno savjetovanje odnosi na detaljnije sagledavanje specifičnih elemenata određene politike, valja donijeti odluku o opsegu takvih dodatnih savjetodavnih aktivnosti. Pritom je potrebno odvagnuti stupanj interesa zainteresirane javnosti i moguće opterećenje koje dodatno savjetovanje uzrokuje u javnosti, ali i mogući utjecaj na kašnjenje u provedbi politike.

4.5. U slučaju da se postupci savjetovanja pokreću u vrijeme kada postoji pojačani interes građana za neke druge aktivnosti, np. tijekom predizbornog razdoblja treba voditi računa da se postupci savjetovanja ne preklapaju s predizbornim aktivnostima (na nacionalnoj ili lokalnoj razini), ali nema zapreke da se savjetovanja na nacionalnoj razini održavaju u predizbornom razdoblju, ako se radi o lokalnim izborima.

4.6. Organizacije civilnog društva i drugi predstavnici zainteresirane javnosti moraju utvrditi prioritete za svoje aktivnosti savjetovanja i zastupanja interesa te na najbolji način iskoristiti raspoložive resurse. Pravovremena informiranost o nadolazećim savjetovanjima, veća jasnoća o svrsi savjetovanja te različite razine savjetovanja trebale bi im omogućiti bolje planiranje aktivnosti zastupanja interesa te primjereno sudjelovanje na Vladinim savjetovanjima.

4.7. Državna tijela, kao i jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave (JPLS) trebaju na svojim internetskim stranicama uspostaviti i održavati kalendar savjetovanja na kojemu će biti prikazani planirani datumi održavanja savjetovanja, te kontakti za dodatne informacije. Radi što boljeg informiranja zainteresirane javnosti, a pogotovo nevladinih, neprofitnih organizacija, središnja tijela državne uprave i JPLS bi trebale obavijestiti Ured za udruge o predstojećim savjetovanjima relevantnima za nevladin, neprofitni sektor. Ta informacija bi zatim bila dostupna na internetskim stranicama Ureda i drugim odgovarajućim internetskim stranicama, sve dok se ne uspostavi jedinstveni internetski portal za savjetovanje, gdje bi se objedinile sve informacije o trenutno otvorenim savjetovanjima. Nacrti propisa osim na internetskim stranicama mogu se objavljivati i u javnim glasilima te u elektroničkim medijima, a po potrebi se mogu upućivati i na raspravu u lokalne debatne klubove, sve to ovisno o raspoloživim sredstvima i procjeni stupnja javnog interesa.

5. Priprema plana savjetovanja

Da bi postupak savjetovanja bio uspješan, potrebno je prije pokretanja postupka savjetovanja izraditi plan koji će uključiti: a) plan savjetodavnih aktivnosti; b) pregled

pojedinih dionika koje se uključuje u savjetovanje, c) jedinstveni adresar svih dionika koje se planira konzultirati d) izraditi jasne i sažete dokumente za savjetovanje.

5.1. Kako izraditi Plan aktivnosti savjetovanja?

Za pripremu plana aktivnosti moguće je koristiti dolje priloženu tablicu. Pritom treba uvijek voditi računa i o pripremnim aktivnostima (npr. pozivi, izrada podloge za savjetovanje, najava na internetu), kao i o naknadnim aktivnostima - davanje povratne informacije sudionicima savjetovanja (dopisi; objava izvješća o provedenim savjetovanjima).

Tablica 2. Plan aktivnosti savjetovanja

Aktivnost	Rok za provedbu	Uključeni dionici (nazivi)	Cilj savjetovanja	Potrebne predradnje	Potrebni resursi (financije, oprema)	Odgovorna osoba za provedbu

5.2. Kako napraviti analizu dionika?

Ključni preduvjet kvalitetnog osmišljavanja i praćenja uspješnosti procesa sudjelovanja zainteresirane javnosti jest analiza dionika, pri čemu se dionicima smatraju svi pojedinci, društvene skupine, organizacije, te javne i privatne institucije koji mogu imati utjecaja na krajnju odluku, kao i oni na koje krajnja odluka može imati utjecaja. Svrha analize dionika je formuliranje informiranih pretpostavki o podršci ili otporu svakog dionika spram politike. Javne i privatne institucije, organizacije, predstavnici vlasti, kao i interesne skupine na različitim razinama imaju različite motive i interese. Stoga se analiza dionika provodi na samom početku izrade nekog zakona, drugog propisa ili akta kojim se osmišljavanja neka javna politika, kako bi se u razradi ugradili interesi i očekivanja pojedinaca i grupa značajnih za primjenu i provedbu zakona te time smanjili rizici po prihvatljivost i legitimnost.

Uspješna provedba analize dionika pretpostavlja:

- Identifikaciju dionika
- Analizu karakteristika, interesa i stavova dionika
- Procjenu dosadašnjih doprinosa i sudjelovanja dionika u donošenju akata i procjena dosadašnjih rezultata rada
- Prijedlog uključivanja dionika

Prilikom definiranja ciljnih skupina za postupak savjetovanja, nadležno državno tijelo bi trebalo osigurati da sve relevantne strane odnosno dionici zainteresirane javnosti imaju mogućnost izraziti svoja stajališta. Kako bi savjetovanje bilo što otvorenije i temeljeno na

jednakim mogućnostima, treba osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih dionika vodeći se sljedećim kriterijima²:

- podložnost dionika utjecaju određene javne politike, odnosno zakona, propisa ili drugih akata koji se donose
- uključenost u provedbu politike
- postojanje izravnog interesa za određenom politikom s obzirom na ciljeve organizacije

Prilikom utvrđivanja relevantnih sudionika savjetovanja, treba voditi računa i o sljedećim elementima:

- utjecaj na okoliš/zaštita okoliša
- kvaliteta zaštite ljudskih prava
- rodna ravnopravnost
- zaštita potrošača,
- potreba za specifičnim iskustvom, ekspertizom ili tehničkim znanjem, gdje je to moguće
- potreba uključivanja ne-organiziranih interesa, tamo gdje je to prikladno
- prethodni doprinos i uključenost sudionika u ranije provedene postupke savjetovanja
- potreba ostvarivanja ravnoteže između predstavnika ekonomskih i socijalnih interesa, odnosno većih i manjih organizacija ili poduzeća
- pokrivenost organizacija sa širom bazom članstva (npr. crkve i vjerske zajednice)
- uključenost specifičnih ciljnih skupina (npr. žene, starije osobe, nezaposleni ili etničke manjine)

Tablica 3. Pregled pojedinih dionika koje će se uključiti u savjetovanje:

Relevantnost dionika (kratki opis značaja tog dionika za politiku, temeljem analize dionika)	
Predstavnik dionika (konkretne osobe)	
Kontakt informacije	
Specifični cilj savjetovanja s tim dionikom	
Specifični predmet i sadržaj savjetovanja s tim dionikom	
Vremenski rok za savjetovanje	
Metode savjetovanja - prema načelu efikasnosti i primjerenosti ciljanoj skupini	
Potrebne predradnje za pripremu savjetovanja	
Odgovorna osoba za provedbu savjetovanja s tim dionikom	
Jesu li potrebna dodatna financijska sredstva za provedbu savjetovanja?	

² *European Commission: general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704*

Jedna od mogućnosti odabira dionika je objava javnog poziva potencijalnim dionicima da se prijave za uvrštavanje u bazu podataka dionika savjetovanja i izrada jedinstvene baze podataka prijavljenih dionika po područjima njihove djelatnosti odnosno iskazanog interesa, s informacijama i adresama organizacija zainteresiranih za sudjelovanje u kreiranju javne politike kako bi predstavnici organizacija civilnog društva na vrijeme bili obaviješteni o predloženim aktima, nacrtima i pravilnicima te kako bi i nadležnim tijelima bilo olakšano koga kontaktirati pri pokretanju postupka savjetovanja.

5.3. Kako izraditi jedinstveni adresar svih dionika koje se planira konzultirati?

Za pripremu adresara svih dionika koje se planira obavijestiti o postupku savjetovanja moguće je koristiti dolje priloženu tablicu.

Tablica 4. Jedinstveni adresar svih dionika koje se planira obavijestiti o savjetovanju

Naziv dionika (institucija, organizacija, pojedinaac)	Područje djelovanja ili interesa	Kontakt osoba	Kontakt informacije (email, telefon, adresa)	Imena osoba iz određene institucije/organizacija koje treba uključiti (ako je poznato)

6. Jasnoća sadržaja, opsega i utjecaja savjetovanja

6.1. Obavijesti i pozivi na savjetovanje o objavljenim nacrtima trebaju biti jasni i sažeti uz navođenje svih informacija potrebnih za lakše prikupljanje očitovanja zainteresirane javnosti.

6.2. Svi dokumenti za savjetovanja bi trebali biti jezgroviti, jasno razloženi i pisani jednostavnim jezikom kojega će razumjeti ciljani auditorij, izbjegavajući isključivo stručni žargon (vanjska provjera jasnoće jezika je preporučljiva). Savjetodavni dokumenti bi trebali biti razumljivi, koncizni, u pristupačnom formatu te opremljeni metapodacima³. To bi trebalo smanjiti teret savjetovanja. Iako određeni postupci savjetovanja mogu biti usmjereni na tehničke pojedinosti i iziskuju vrlo specijalizirani doprinos stručnjaka, važno je voditi računa o tome da se pripreme jednostavnije verzije dokumenata tamo gdje se traže stajališta ne-stručnjaka.

6.3. Dokumenti za savjetovanje bi u idealnom slučaju trebali sadržavati ili bi im trebali biti priloženi sljedeći podaci navedeni u standardnom obrascu kojeg bi trebala koristiti sva državna tijela:

³ Metapodaci nekog dokumenta obuhvaćaju podatke kao što su: naslov i brojčana oznaka dokumenta, stvaratelj dokumenta, svrha dokumenta, datum dokumenta i verzija dokumenta.

Tablica 5. Standardni obrazac sadržaja dokumenta za savjetovanje

Standardni obrazac sadržaja dokumenata za savjetovanje	
Naslov dokumenta	Standardni obrazac sadržaja dokumenata za savjetovanje o nacrtu prijedloga _____ <i>(naziv zakona, drugog propisa ili akta i jedinstvena oznaka (gggg-nnn))</i>
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Tijelo koje je nadležno za izradu nacrtu i provodi savjetovanje
Svrha dokumenta	informacije o relevantnim činjenicama savjetovanja
Datum dokumenta	dd -mm-gggg
Verzija dokumenta	
	- sažetak (idealno ne veći od jedne stranice);
	- opis teme, prijedloga ili problema o kojemu se provodi savjetovanje;
	- svrha savjetovanja i, tamo gdje je to prikladno, cilj koji bi se prijedlogom želio postići;
	- metoda savjetovanja koja će se primijeniti (od javnih predstavljanja, fokus grupa, radnih sastanaka, brainstorminga i sl.) te naglasiti da će se po potrebi kombinirati različite metode
	- problemi o kojima se traže stajališta; gdje god je to moguće, ti bi problemi trebali poprimiti oblik jasnih pitanja i/ili jasno razloženih opcija, a valjalo bi izbjegavati oblik jednostavnih „da/ne“ odgovora; Kombinacija otvorenih i zatvorenih pitanja je poželjna, a potrebno je uvijek ostaviti mogućnost da se izrazi stajalište i o temama koje nisu eksplicitno obuhvaćene ponuđenim pitanjima.
	- objašnjenje eventualnih već donesenih odluka kao i pojašnjenje razloga za odabir pojedine opcije;
	- ako je relevantno, različiti izvori mišljenja i informacija, te činjenične izjave s temeljitim popratnim referencama (na primjer od strane akademika ili skupina korisnika);
	- gdje je to prikladno, objašnjenje o tome na koga bi prijedlog mogao utjecati i na koji način, uključujući i procjenu odnosno izjavu o utjecaju koja se odnosi na vjerojatan utjecaj određenog prijedloga na određene sektore/ ciljne skupine (primjerice, na bilo koju provedbenu ulogu ili predviđeno povećanje troškova);
	- gdje je to prikladno, poziv sudionicima savjetovanja da podnesu svoje ideje ili procjenu o načinu na koji će prijedlozi utjecati na nevladine, neprofitne organizacije;
	- rok zaprimanja odgovora i, gdje god je to moguće, nacrt predloženih rokova za ostatak procesa odlučivanja i procesa provedbe, uključujući i izjavu o načinu na koji će biti pružena povratna informacija;
	- ime, adresa i, gdje je god to moguće, broj telefona i e-mail adresa osobe kojoj se sudionici savjetovanja mogu obratiti u slučaju dodatnih upita;
	- popis onih s kojima se provodi savjetovanje; dokument bi mogao također zatražiti od konzultiranih stranaka da predlože bilo koju organizaciju ili pojedince koji bi/s kojima bi valjalo obaviti savjetovati;
	- zahtjev od onih koji odgovaraju da objasne tko su i, gdje je to relevantno, koga predstavljaju i koga su posebno dodatno konzultirali (kako bi se osiguralo da su odgovori od predstavničkih tijela primjerene težine);
	- izjavu da će odgovori biti dostupni, osim u slučaju kad je onaj koji je poslao odgovor zatražio da ostanu povjerljivi;
	- pojašnjenje eventualnih ograničenja koja bi mogla ograničiti potpunu primjenu smjernica Kodeksa
	- poziv za dostavom povratnih informacija o samom procesu savjetovanja te prijedloga za poboljšanjem savjetovanja u budućnosti.

6.4. Savjetovanje bi trebalo biti otvoren i smislen proces, ukoliko mu je namjera postaviti određenu razinu kredibiliteta i na najbolji način iskoristiti vrijeme i sredstva svih uključenih. Vlada bi trebala u procesu savjetovanja pojasniti koja pitanja su otvorena za izmjene te o kojima je već donesena čvrsta odluka. To će dati jasan signal predstavnicima zainteresirane javnosti na što trebaju usredotočiti svoje napore. Drugim riječima, postupak savjetovanja bi trebao biti posve jasan u odnosu na aktualni stadij odnosno prethodne korake u razvoju određene politike, način provedbe savjetovanja i, gdje god je to moguće, pojasniti što se očekuje nakon što se postupak savjetovanja formalno okonča. Nadalje, opseg savjetovanja bi trebao biti nedvojbena i naznačiti gdje je prostor za utjecaj na određenu politiku, o čemu je već donesena odluka, a time i nije predmetom savjetovanja. Ovdje posebno treba naglasiti u kojoj mjeri pojedini dijelovi zakona i propisa moraju biti usklađeni sa zakonodavstvom EU, a gdje je prostor za eventualne prilagodbe, izmjene i dopune.

6.5. Procjena troškova i koristi određenih opcija koje nose propisi trebala bi biti sastavni dio postupka savjetovanja, a u skladu s mjerama koje Vlada poduzima za uvođenje sustava procjene učinka propisa.

7. Dostupnost postupka savjetovanja

7.1. Savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit iziskuje otvorenost i odgovornost, te spremnost na pravodobno pružanje relevantnih informacija zainteresiranoj javnosti. Jedno od temeljnih načela Strategije suzbijanja korupcije jest upravo načelo transparentnosti koje obvezuje sva nadležna tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj da osiguraju transparentnost u donošenju odluka i omogućuje građanima pravo na pristup informacijama u skladu sa zakonom.

7.2. Tijela nadležna za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata, nakon što su u popisu propisa koje planiraju donijeti tijekom kalendarske godini najavili donošenje određenog propisa mogu naznačiti i vrijeme početka rada na nekom propisu (datum osnivanja stručne radne skupine za izradu propisa i njezin sastav). Ono što svakako trebaju učiniti je javno objaviti nacrtu zakona, drugih propisa i akata na vlastitim internetskim stranicama, drugim odgovarajućim internetskim stranicama ili na jedinstvenom internetskom portalu za savjetovanje (po uzoru na EU portal Your Voice in Europe) i/ili na drugi odgovarajući način. Treba imati u vidu da je postupak savjetovanja ponekad potrebno provoditi i o pojedinim podzakonskim aktima (pravilnicima) jer se često upravo njima rješavaju ključna prava i obveze za građane i druge dionike zainteresirane javnosti.

7.3. Od presudne je važnosti da predstavnici zainteresirane javnosti budu identificirani u ranom stadiju postupka savjetovanja kako bi se sam postupak mogao prilagoditi ciljnim skupinama. Kad je potrebno postupkom savjetovanja obuhvatiti različite ciljne skupine, to iziskuje primjenu nekoliko pristupa. U dokumentima za savjetovanje treba istaknuti koji načini savjetovanja i sudjelovanja su dostupni, pojasniti precizno kako se može uključiti i zašto su bilo koji dodatni mehanizmi savjetovanja odabrani. Pretjerano oslanjanje na standardne popise adresa na koje se šalju dokumenti za savjetovanje ponekad može dovesti do toga da ključne ciljne skupine budu isključene, a drugi prime dokumente koji za njih nisu relevantni.

7.4. Od ključne je važnosti biti proaktivan u diseminaciji dokumenata za savjetovanje. Valja pomno razmotriti kako obavijestiti potencijalno zainteresirane predstavnike zainteresirane javnosti o početku postupka savjetovanja i kako pribaviti stajališta relevantnih društvenih i gospodarskih dionika. Iako se do brojnih skupina građana i zainteresirane javnosti može često izravno doći, nerijetko će se pojaviti skupine s kojima se može ostvariti kontakt samo putem odgovarajućih posredničkih organizacija. U tom smislu, suradnja s odgovarajućim trgovinskim, poslovnim udruženjima, sindikatima, odnosno udrugama građana odnosno ostalim oblicima organiziranog civilnog društva može biti od velike pomoći. Suradnja sa specijaliziranim medijima ili organizacijama zasebnih događanja može uvelike pomoći u promidžbi postupka savjetovanja među interesnim skupinama.

7.5. Potrebno je razmotriti dostupnost alternativnih verzija dokumenata za savjetovanje. Gdje je god to moguće, materijali za savjetovanje (kada se od savjetovanja očekuje da u njemu sudjeluju i određene ciljane skupine) trebali bi biti pripremljeni u pristupačnom formatu, primjerice, na Braillevom pismu, u velikim tiskanima ili u audio formatima. Potrebno je pokazati spremnost i s razumijevanjem i sukladno materijalnim i drugim mogućnostima odgovoriti na zahtjeve za materijalima u takvim formatima. Ukoliko se pokaže nužnim, valja razmotriti druge načine savjetovanja s odgovarajućim skupinama, primjerice kroz izravne rasprave.

7.6. Važno je da građani i svi dionici zainteresirane javnosti mogu brzo odlučiti je li određeni postupak savjetovanja za njih relevantan ili ne. Iz tog je razloga nužno koristiti standardni obrazac s osnovnim informacijama o postupku savjetovanja (*vidi prethodno poglavlje*). To znači da su ključne informacije odmah dostupne kada se otvori dokument za savjetovanje te da bi se redoviti sudionici postupaka savjetovanja s vremenom naviknuli na standardni format. S druge strane, bilo bi uputno koristiti standardizirani obrazac i za povratnu komunikaciju između zainteresirane javnosti i tijela javne vlasti u postupcima savjetovanja. U obrascu bi se sažeto objasnio komentar na nacrt, ali uvijek treba ostaviti mogućnost dostavljanja priloga u kojem bi se detaljnije obrazložile pojedine točke mišljenja i dali dokazi koji podupiru mišljenje. (*detaljnije u točki 14. ovih Smjernica*). Ovakav obrazac može se primjenjivati i kada je u pitanju savjetovanje o novom propisu ili inicijativa za izmjenama i nadopunama postojećih propisa. Naime, određene metode savjetovanja mogu se primjenjivati i na praćenje primjene i provedbe postojećih propisa, posebno kada se ima u vidu da neki propisi imaju veoma „buran životni ciklus“ u smislu donošenje – provedba – izmjena – provedba – izmjena – provedba i sve to često začinjeno s (nepotrebnim) hitnim postupkom donošenja.

7.7. Savjetovanje s nevladinim, neprofitnim organizacijama ne bi trebalo biti ograničeno samo na one koji primaju financijsku potporu od Vlade, već bi trebalo uključiti one s kojima Vlada već ima uspostavljen redovit kontakt ili koji bi vjerojatno mogli imati svoja stajališta o pitanjima o kojima je riječ. Trebalo bi potaknuti organizacije da evidentiraju svoj interes za nadolazeća savjetovanja (primjerice preko interaktivnih internetskih stranica koje pozivaju korisnike na registraciju svoga interesa za određene sektorske politike). Krovne organizacije udruga s brojnim članstvom širom zemlje također će moći pružiti savjet o tome koga valja savjetovati. Ured za udruge u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva u okviru svojih nadležnosti pratit će primjenu Kodeksa savjetovanja i ovih smjernica i svojim djelovanjem promovirati njihovu primjenu kako od strane tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako i od strane udruga i drugih organizacija civilnoga društva.

8. Metode informiranja i savjetovanja

8.1. Metode informiranja

Svako savjetovanje započinje informiranjem javnosti koje također može imati različite oblike kao što su:

- Oglasi i prilozi u tiskanim i elektroničkim medijima
- Leci , brošure
- Lokalni informativni punktovi
- Informativni telefonski servis
- Objave za medije i konferencije za tisak
- Intervjui i kontakt emisije u lokalnim i nacionalnim elektronskim i tiskanim medijima
- Internet stranica koja se odnosi na politiku
- Internetske stranice koje se odnose na javnu službenu dokumentaciju (npr. HIDRA)
- Informativni sastanci sa skupinama dionika
- Javne tribine u zajednici

8.2. Metode savjetovanja

Mnogo je načina savjetovanja. Ne postoji ispravna metoda za bilo koje date okolnosti. Svakojaki uvjeti utječu na to koje će metode donijeti korisne informacije i nema jamstava da će metoda koja se jednom pokazala uspješnom biti opetovano uspješna. Metode se odabiru temeljem efikasnosti (odgovaraju vremenskom roku, ljudskim i financijskim resursima na raspolaganju za provedbu konzultacija) i primjerenosti ciljanoj skupini (komunikacijskom stilu, razini informiranosti, vremenskoj i prostornoj raspoloživosti samih dionika). Pretpostavke uspješnog savjetovanja i uključivanja su prije svega:

- bazična informiranost dionika o politici
- dvosmjerna komunikacija
- aktivno sudjelovanje dionika čime se povećava odgovornost obje strane za kvalitetu komunikacije ali i ishod savjetovanja i konačno oblikovanje i provedivost zakona, drugog propisa ili akta

Važno je odabrati prikladne metode te pomno utvrditi cilj savjetovanja, prirodu onih s kojima se provodi savjetovanje, kao i raspored aktivnosti. Ponekad je razgovor s ljudima jednako dragocjen kao i dopisivanje s njima, pa čak i korisniji. Nerijetko je pak prikladnije koristiti mnoštvo metoda. Dobro savjetovanje zahtijeva pomno planiranje. Ključni je čimbenik dobiti najširi spektar stajališta od onih na koje će odluka najviše utjecati ili od onih koji mogu najviše doprinijeti.

Može biti od pomoći da se od samih nevladinih, neprofitnih organizacija zatraži stajalište o tome kako bi se najbolje određeno savjetovanje moglo provesti. Valjalo bi također razmotriti bi li se savjetovanje moglo najbolje provesti u partnerstvu s nevladinim, neprofitnim sektorom te bi li to dovelo do dodatnih implikacija za resurse uključenih organizacija.

Najvažnije je ne oslanjati se samo na jednu metodu savjetovanja. Iako to može iziskivati više planiranja i administracije, potrebno je razmotriti korištenje više kanala i metoda savjetovanja kako bi se potaknulo različite dionike na sudjelovanje. Pri odabiru pojedinih metoda, državna tijela bi trebala imati u vidu sljedeća pitanja:

- koje će osobe najvjerojatnije odgovoriti u slučaju korištenja ove metode?
- postoje li skupine za koje je ova metoda neprikladna?
- koje su alternativne metode za uključivanje tih skupina?
- postoje li krovne organizacije koje mogu pomoći u prikupljanju stajališta drugih organizacija?

Korištenjem više od jedne metode povećava se mogućnost boljeg odgovora - jednako u kvalitativnom kao i u kvantitativnom smislu. Različite metode mogu proizvesti različite rezultate. Ispitivanja javnog mnijenja mogu dati naznaku o premoćnom utjecaju pojedinih stajališta, dok kvalitativno istraživanje, putem, primjerice, sastanaka, fokus grupa ili panela može pridonijeti razumijevanju čitavog raspona i složenosti stajališta.

8.2.1. Savjetovanje pisanim putem

Savjetovanje pisanim putem nudi formalni kanal putem kojeg građani mogu biti pozvani na davanje primjedbi na nacрте javnih politika i prijedloga zakona, drugih propisa i akata. Time se oblikovanje politika čini odgovornim i osigurava širu razmjenu znanja i iskustva. Postoje različite vrste pismenog savjetovanja - od savjetovanja široke javnosti putem interneta, do savjetovanja ograničenog opsega sa stručnim skupinama o manjim ili tehničkim pitanjima.

8.2.2. Anketa

Anketa (telefonska, elektronska, pismena, uživo) je oblik ispitivanja javnog mnijenja (putem pošte ili neposrednim kontaktom) koji služi prikupljanju informacija od velikog broja dionika. Kako bi se anketom osiguralo uspješno testiranje opcija ili podloga za analizu dionika potrebno je s u proces ući s jasnim ciljem i slijedom toga razrađenim upitnikom, definiranim uzorkom te obučanim anketarima.

8.2.3. Polustrukturirani i individualni intervjui

Polustrukturirani i individualni intervjui moraju imati jasni cilj, vodič s kombinacijom otvorenih ili zatvorenih pitanja koji služe prikupljanju iscrpnih pa i povjerljivih informacija o stavovima, interesima i prijedlozima dionika.

8.2.4. Fokus grupe

Fokus grupe s ciljanim skupinama dionika služe prikupljanju detaljnih i višedimenzionalnih informacija o specifičnim interesima i stavovima, prijedloga i alternativnih rješenja kao i za testiranje prihvatljivosti već definiranih opcija. Fokus grupe se provode uz razrađen vodič s ključnim temama, dobro pripremljenog moderatora i dionike koji imaju osnovne informacije i interes o temi.

8.2.5. Delphi metoda

Delphi metoda razmatranja različitih rješenja nekog problema koristi se za prikupljanje relevantnih stručnih prijedloga rješenja određenog problema ili otkrivanje nepredviđenih problema i rješenja. Ova metoda uključuje definiran problem i početni scenarij koji se predstavlja uzorku stručnjaka iz različitih institucija i organizacija kroz upitnik za individualno ispunjavanje te naknadno moderiranu raspravu s ponuđenim informacijama i povratnu informaciju o ishodu.

8.2.6. Individualni i grupni konzultativni sastanci

Individualni i grupni konzultativni sastanci koriste se za dubinsko razmatranje pojedinih aspekata politike i opcija rješenja te prikupljanje iscrpne informacije o interesima i stavovima dionika.

8.2.7. Javna rasprava ili skup

Javna rasprava /javni uvid je metoda kojom se testiraju različite opcije i prikupljaju stavovi zainteresirane javnosti o projektu i osigurava legitimacija određenog zakonskog prijedloga. Za uspješnu javnu raspravu potrebno je prethodno razraditi dnevni red i prijedlog o kojem se raspravlja, događaj pravovremeno najaviti i osigurati potrebne informacije, pripremljenog moderatora te lokaciju i termin prilagođen potrebama sudionika. Pri organiziranju javnih rasprava ili skupova, valjalo bi osigurati njihovu potpunu dostupnost te adekvatno obavješćavanje svih relevantnih zainteresirana tijela.

8.2.8. Radionice

Radionice uz prikupljanje ideja o potrebama i interesima dionika i identifikaciju mogućih problema i rješenja pridonose osjećaju uključenosti i prihvaćanju politike. Radionice kao metoda nužno uključuju interaktivan pristup s vježbama i radnim materijalima, dobro pripremljenog moderatora i izvještaj o ishodima savjetovanja.

9. Trajanje – rokovi za provedbu savjetovanja

9.1. Objava poziva na savjetovanje o nacrtima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanja zainteresirane javnosti za koji ne bi smio biti kraći od 15 dana od dana objave nacrta na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacrta, kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje predmetnog nacrta i oblikovanje svoga mišljenja. Kod planiranja rokova za provedbu savjetovanja treba imati u vidu i određene specifičnosti, kao što su npr. međunarodne konvencije i propisi kojima se precizno uređuju prava javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša – osobito Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08) u kojima su rokovi za savjetovanje 30 dana. Dobro je znati da je praksa EU za rokove za savjetovanje minimalno osam tjedana za pisani odgovor, a najmanje 20 radnih dana za sastanke.

9.2. Razumno trajanje postupka savjetovanja poboljšat će kvalitetu odgovora koji dolaze od zainteresirane javnosti. Brojne organizacije će željeti konzultirati građane koje predstavljaju

odnosno korisnike s kojima rade prije nego izrade odgovor državnom tijelu, a to iziskuje određeno vrijeme.

9.3. Ako se postupak savjetovanja provodi tijekom razdoblja kada je zainteresiranoj javnosti smanjena mogućnost odgovora, npr. tijekom ljetne stanke ili božićnih blagdana, ili ako je određena politika posebno složena, valjat će razmotriti izvedivost produžetka trajanja savjetovanja.

9.4. Kad je rok za savjetovanje iznimno ograničen, primjerice kad je riječ o hitnim mjerama ili međunarodnim, pravno obvezujućim rokovima, ili kad se savjetovanje mora uklopiti u fiksni raspored kao što je proračunski ciklus, treba razmotriti da li je formalno, pismeno, javno savjetovanje najbolji način traženja stajališta zainteresirane javnosti. Tamo gdje je formalno savjetovanje nužno a ujedno i postoje objektivni razlozi za skraćenje postupka savjetovanja (npr. u slučajevima kada bude trebalo tražiti mišljenja o stajalištu Vlade RH o određenim prijedlozima o kojima se bude raspravljalo u Vijeću EU), u savjetodavnim dokumentima treba jasno navesti zašto se skraćuje razdoblje savjetovanja. U tim je slučajevima važno razmotriti dodatne oblike sudjelovanja odnosno mehanizme prikupljanja stajališta zainteresirane javnosti.

9.5. Prilikom planiranja postupka savjetovanja, važno je poduzeti potrebne korake kako bi se proširila informacija o pokretanju postupka savjetovanja među predstavnicima zainteresirane javnosti. Posebno valja voditi računa da se postupak savjetovanja javno obznani na sam dan ili još prije samog datuma objave dokumenata za savjetovanje kako bi predstavnici zainteresirane javnosti mogli u cijelosti iskoristiti predviđeno razdoblje savjetovanja za pripremu svog doprinosa.

9.6. Prije samoga početka savjetovanja, trebat će razmotriti kako se ophoditi sa zahtjevima za produžetak rokova za slanje komentara.

10. Povratna informacija o učincima provedenog savjetovanja

10.6. U dokumentima za savjetovanje bi trebalo dati okvirnu naznaku o predstojećim koracima u razvoju određene javne politike. U slučaju da dolazi do značajnijih promjena u rasporedu, te bi se promjene trebale obznani predstavnicima zainteresirane javnosti.

10.1. Očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtava javno se objavljuju na internetskoj stranici tijela nadležnog za njegovu izradu ili na drugi odgovarajući način, kako bi se vidio učinak savjetovanja u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

10.2. Sva očitovanja (pismeni odgovori ili doprinosi prikupljeni tijekom javnih savjetovanja i foruma) trebaju se pomno analizirati, te iskoristiti prigodu da se ekspertiza, iskustvo i stajališta zainteresirane javnosti stave u funkciju poboljšanja i veće učinkovitosti odnosno djelotvornosti određene javne politike. Pozornost bi trebala biti na činjenicama koje podupiru njihove argumente. Analiza očitovanja treba biti primarno kvalitativna, a ne samo kvantitativna.

10.3. Kako bi se ispravno pristupilo analizi očitovanja, važno je razumjeti koga različita tijela zastupaju i kako su pripremili svoj doprinos, odnosno jesu li stajališta članova odnosno korisnika određene organizacije ili predstavničkog tijela traženi prije izrade očitovanja.

10.4. Po završetku postupka savjetovanja, nadležno državno tijelo objavljuje očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacрта. Te se informacije u pravilu objavljuju prije sljedećih koraka, npr. prije upućivanja zakona, propisa i drugih akata u Sabor. Svi koji su dostavili svoja očitovanja trebali bi u pravilu biti obaviješteni o objavi ovih informacija. Objava očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažetog objedinjenog obrazloženja neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacрта od ključne je važnosti za integritet čitavog postupka savjetovanja. Ako se ova faza postupka savjetovanja provede otvoreno i transparentno, šalje se pozitivna poruka svima koji su odvojili vrijeme za sudjelovanje u savjetovanju da je njihov trud prepoznat. U suprotnom, može se ugroziti čitav proces i obeshrabriti buduće sudjelovanje zainteresiranih dionika u postupcima savjetovanja.

Državna tijela koja provode postupke savjetovanja mogu koristiti sljedeći obrazac za sažeta obrazloženja:

Tablica 6. Obrazac sažetka obrazloženja o postupku savjetovanja

1. <u>Uvod</u> – sažetak svrhe savjetovanja
2. <u>Način provedbe savjetovanja</u> – kratak opis aktivnosti tijekom postupka savjetovanja (skupovi, javna događanja, forumi, kampanje, itd.) te sažetak pristiglih doprinosa
3. <u>Glavni nalazi i buduće aktivnosti</u> – sažetak glavnih tema koje su se pojavile u postupku savjetovanja (broj očitovanja, odaziv po sektorima, itd.)
4. <u>Sažetak sadržaja očitovanja i stajalište državnog tijela o njima</u> – sažetak različitih kategorija pristiglih prijedloga i primjedbi s obrazloženjem neprihvatanja pojedinih vrsta primjedbi
5. <u>Aneksi</u> – npr. popis organizacija/pojedinaca koji su dostavili priloge savjetovanju, popis održanih sastanaka, skupova, itd.

10.5. Potvrda bi trebala biti poslana onima koji odgovaraju na savjetovanje, uključujući informacije o sljedećim stadijima procesa, kada je to poznato. Međutim, općeprihvaćeno stajalište je da je nemoguće odgovoriti izravno na pojedinačne točke naznačene u pojedinačnim odgovorima.

10.6. Tamo gdje sudionici savjetovanja zahtijevaju da sadržaj njihovih komentara bude povjerljivo tretiran, njihova će se želja poštivati sukladno zakonskim odredbama o pravu na pristup informacijama.

10.7. Na sadržaj ovih smjernica bi trebalo upozoriti u svakom dokumentu za savjetovanje, zajedno s kontaktima nadležnog koordinатора za savjetovanje u svakom državnom tijelu kojemu se šalju i eventualne primjedbe na postupak savjetovanja, kao i prijedlozi poboljšanja budućih postupaka.

11. Uključivanje i partnerstvo

Prilikom izrade nacrtu prijedloga zakona, drugog propisa ili akta, kao i prilikom praćenja njihove provedbe, postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću može, u skladu s potrebama i raspoloživim sredstvima, obuhvatiti i uključivanje stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu zakona, drugih propisa ili akata od strane tijela državne uprave, odnosno Vlade Republike Hrvatske.

U postupku izrade nacrtu, stručnjaci kao predstavnici zainteresirane javnosti mogu biti imenovani za članove stručnih radnih skupina sukladno važećim propisima ili na temelju javnog poziva, nastojeći osigurati zastupljenost interesnih skupina, te fizičkih i pravnih osoba na koje neposredno može utjecati zakon ili drugi propis koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu. Prilikom imenovanja članova stručnih radnih skupina iz reda predstavnika zainteresirane javnosti treba voditi računa o kriterijima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu predmetnoj problematici i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju zakonom ili drugim propisom ili utvrđuju aktom tijela državne uprave.

11.1. Preduvjeti za uključivanje i partnerstvo

Preduvjeti koji trebaju biti ispunjeni u provedbi ovakvog oblika sudjelovanja ponajprije su:

- temeljit i konzistentan angažman osoba s razvijenim komunikacijskim i pregovaračkim vještinama, jasno definiranim ovlastima za postizanje dogovora, autoritetom i legitimitetom
- spremnost na kontinuiranu dvosmjernu komunikaciju i pružanje detaljnih informacija o projektu, otvorenost na drugačija rješenja i mišljenja, spremnost na ophođenje s eventualnim sukobima i potragu za rješenjima koja integriraju različite interese
- spremnosti na suodlučivanje te osiguranje kvalitete ukupnog procesa

11.2. Metode za uključivanje i partnerstvo

Postoji više metoda uključivanja i partnerstva među kojima svakako treba istaknuti:

11.2.1. Višedioničke radne grupe

Višedioničke radne grupe se koriste kao učinkovita metoda za analizu stanja i participativnu razradu opcija, ciljeva i instrumenata politike te za postizanje konsenzusa s najvažnijim dionicima i iznalaženje rješenja u slučajevima različitih interesa. Za dobro funkcioniranje radnih grupa važan je legitimitet i upućenost članova u problematiku te njihova spremnost na angažman kao i pripremljenost voditelja i dogovoren dnevni red i informiranje članova radne grupe kao i javnosti o ishodima rada.

11.2.2 Tematske konferencije

Tematske konferencije koriste za postizanje konsenzusa o određenom prijepornom pitanju te stoga uključuju različite stručnjake i dionike koji zastupaju različite ključne argumente. Uspjeh ove metode pretpostavlja procedure usuglašavanja stavova sudionike, neutralnog moderatora te integraciju postignutog dogovora u rješenje i informiranje javnosti.

11.2.3. Pregovarački proces

Pregovarački proces s jednim ili više dionika od presudnog utjecaja na projekt koji smjera postizanju kompromisnog rješenja o nekom prijepornom pitanju ili projektu u cjelini i podrazumijeva jasan mandat i legitimitet pregovaračkih timova i službeni status postignutog dogovora.

11.2.4. Referendum

Referendumom (lokalnim ili nacionalnim) postiže se prijenos konačne odluke na vlasti na biračko tijelo određene jedinice lokalne samouprave, županije ili države i osigurava legitimitet odluke.

12. Organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim, okolišnim i ljudsko-pravnim učincima donošenja i provedbe određenih zakona, drugih propisa i akata

12.1. Pozitivna je praksa uključiti inicijalnu procjenu učinka propisa u sve materijale za savjetovanje, kako bi se pribavio dodatni izvor informacija iz sektora, te pružila povratna informacija o svim promjenama u toj procjeni na kraju procesa savjetovanja.

12.2. Prema važećem Poslovníku Vlade (Narodne novine 144/2009), uz prijedloge uredbi, drugih propisa i akata planiranja (projekata, planova, programa, strategija, politika i sl.) koje donosi Vlada, te uz prijedloge zakona i akata planiranja koje Vlada predlaže na donošenje Hrvatskom saboru, središnja tijela državne uprave i stručne službe Vlade dužni su priložiti *Iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa* i *Iskaz o procjeni fiskalnog učinka*. Iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa obavezno dostavljaju nadležnom tijelu za koordinaciju sustava procjene učinka propisa na mišljenje, prije izrade nacрта prijedloga. Iskaz o procjeni fiskalnog učinka obavezno dostavljaju na mišljenje Ministarstvu financija. Ako je potrebno, središnja tijela državne uprave i stručne službe Vlade pripremaju i podnose Vladi, i sljedeće iskaze: *Iskaz o procjeni učinka na gospodarstvo*, uključujući, ako je potrebno, procjenu financijskog učinka, *Iskaz o procjeni socijalnog učinka*, odnosno *Iskaz o procjeni ekološkoga učinka*. Prije podnošenja Vladi, sljedeći iskazi o procjeni učinka obavezno se dostavljaju na mišljenje sljedećim nadležnim središnjim tijelima državne uprave: Iskaz o procjeni učinka na gospodarstvo – Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, uključujući, ako je potrebno, procjenu financijskog učinka – Ministarstvu financija, Iskaz o procjeni socijalnoga učinka – Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, te Iskaz o procjeni ekološkoga učinka – Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

12.3. Savjetovanje je neizostavni dio svake procjene učinka propisa. Priručnik o procjeni učinka propisa (BIZImpact projekt, 2009.) ukazuje da je pri iznošenju rezultata savjetovanja u iskazu procjene učinka propisa, potrebno je navesti sljedeće:

- sažetak procesa savjetovanja
- popis osoba i organizacija koje su bile uključene u savjetovanje, zajedno sa sažetkom njihovih stajališta i doprinosa.

Koristan izvor informacija u ovom kontekstu pruža i internetska stranice Europske komisije vezana uz bolje upravljanje na europskoj razini⁴ koja također pruža detaljnije savjete o najnovijim europskim trendovima u reformi sustava upravljanja, procjeni učinka propisa te standardima savjetovanja s europskom javnošću.

13. Usklađenost primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima – koordinatori za savjetovanje

13.1. Kako bi se osigurala usklađena primjena gore navedenih standarda i mjera savjetovanja čelnici državnih tijela imenuju koordinateure za savjetovanje kao kontakt osobe u svim središnjim tijelima državne uprave, odnosno uredima Vlade zaduženima za izradu nacrtu zakonu, drugih propisa i akata, s ciljem dosljednog praćenja i koordinacije postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Pri tome treba imati u vidu da je jedna od mogućnosti da navedeni koordinatori budu već imenovani službenici za informiranje u tijelima javne vlasti, jer je važno da to budu stalno dostupne osobe koje će imati ključne informacije o procesu/prijedlogu koji je u tijeku i biti veza organizacije i nadležnog tijela koje donosi odluku. Time bi se postigla dvostruka funkcija: ne bi bilo potrebno imenovati nove osobe na zasebne funkcije; postojeći službenici za informiranje već su upoznati (ili bi trebali biti upoznati) sa sadržajem Zakona o pravu na pristup informacijama i obvezama tijela javne vlasti da objavljuju pravodobne informacije, uključujući i nacрте propisa. Također, brojni službenici za informiranje ujedno su i glasnogovornici ili savjetnici za odnose s javnošću u svojim tijelima, te posjeduju potrebna znanja i vještine za komunikaciju sa zainteresiranom javnošću. Dodatno, Centar za stručno osposobljavanje državnih službenika pri Ministarstvu uprave provodi već nekoliko godina program edukacije o primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama koji su neki od postojeći službenika za informiranje prošli.

13.2. Koordinatori za savjetovanje, kao ključne kontakt osobe vezane uz provedbu samog postupka savjetovanja, trebale bi usko surađivati s nadležnim pravnim i drugim službama koje rade na sadržaju zakonu, drugih propisa i akata, te općenito pripremi dokumenata za savjetovanje. Oni bi trebali voditi računa da se postupak savjetovanja pokreće pravovremeno i osvijestiti važnost i potrebu provedbe savjetovanja i sposobnost razmatranja i prihvatanja drugog mišljenja, kao i činjenicu da to ne znači istovremeno da su rezultati savjetovanja obvezni za predlagača propisa.

13.3. Koordinatori za savjetovanje se uzajamno informiraju i razmjenjuju iskustva o provedbi postupaka savjetovanja. Ured za udruge potiče umrežavanje među koordinatorima za savjetovanje putem programa izobrazbe i organizacijom sastanaka.

13.4. Uloga je koordinatora za savjetovanje:

- surađivati s kolegama u svojoj instituciji kako bi se osiguralo usklađivanje postupaka savjetovanja s odredbama Kodeksa i Smjernicama, pratiti provedbu savjetovanja, vrednovati djelotvornost završenih postupaka savjetovanja kako bi se poboljšala buduća praksa,
- pružati savjete o primjerenosti provedbe savjetovanja u pojedinim slučajevima te o metodama dobivanja povratne informacije od zainteresirane javnosti

⁴ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

- osigurati da različiti timovi i odjeli koji rade na razvoju pojedinih programa i propisa razumiju ulogu koordinatora za savjetovanje i redovito ga izvješćuju o planovima pokretanja savjetovanja o novim programima i propisima
- širiti informacije unutar institucije o mogućnostima izobrazbe i upoznavanja s novim trendovima i pozitivnom praksom na području vezanom uz savjetovanje
- odgovarati na upite i prigovore vezane uz provedbu postupka savjetovanja od strane njihove institucije
- održavati ažurnima dio internetske stranice vezane uz savjetovanje sa zainteresiranom javnošću

13.5. Pravne službe u nadležnim državnim tijelima trebale bi tražiti pomoć i savjet koordinatora za savjetovanje u ranoj fazi pripreme plana savjetovanja o određenom zakonu, drugom propisu ili aktu.

13.6. Potrebno je uspostaviti sustav praćenja djelotvornosti provedbe postupaka savjetovanja. Iskustva i saznanja stečena kroz postupke savjetovanja bi trebalo redovito razmjenjivati s koordinatorom za savjetovanje koji će poticati takve razmjene i s drugim državnim tijelima.

13.7. O svakom provedenom savjetovanju koordinatori bi trebali sastaviti samoevaluacijsko izvješće o provedenom savjetovanju. Izvješće se može sastaviti se na priloženom obrascu:

Tablica 7. Obrazac o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću

OBRAZAC O PROVEDENOM SAVJETOVANJU SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU	
Naslov dokumenta	Izvješće o provedenom savjetovanju o nacrtu prijedloga _____ (zakona, drugog propisa ili akta)
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Tijelo koje je nadležno za izradu nacrtu i provodi savjetovanje
Svrha dokumenta	<i>Izvješćivanje o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o _____</i>
Datum dokumenta	gggg-mm-dd
Verzija dokumenta	
Vrsta dokumenta	<i>Izvješće</i>
Naziv nacrtu zakona, drugog propisa ili akta:	
Jedinstvena oznaka iz Plana donošenja zakona, drugih propisa i akata objavljenog na internetskim stranicama Vlade	
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu:	

Koji su predstavnici zainteresirane javnosti bili uključeni u postupak izrade odnosno u rad stručne radne skupine za izradu nacрта?	
Je li nacrt bio objavljen na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način? Ako da, kada je nacrt objavljen, na kojoj internetskoj stranici i koliko vremena je ostavljeno za savjetovanje? Ako ne, zašto ne?	<i>Internetska stranice Vlade</i>
	<i>Internetske stranice tijela nadležnog za izradu nacрта stranice</i>
	<i>Neke druge internetske stranice</i>
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti dostavili svoja očitovanja?	
Razlozi neprihvatanja pojedinih primjedbi zainteresirane javnosti na određene odredbe nacрта	
Troškovi provedenog savjetovanja	

13.8. Sukladno Kodeksu, tijela nadležna za izradu nacрта zakona, propisa i akata iz nadležnosti Vlade RH imaju dužnost informirati Vladu o provedenom postupku savjetovanja i kao i o rezultatima savjetovanja. U tom smislu, uz nacrt zakona, drugog propisa ili akta kada se upućuje u postupak usvajanja Vladi RH može se priložiti standardni obrazac iz točke 13.7. ili obrazac sažetog obrazloženja iz točke 10.4. U suradnji s koordinadorima za savjetovanje, Ured za udruge i Savjet za razvoj civilnoga društva u okviru svojih nadležnosti će pratiti primjenu Kodeksa savjetovanja i ovih Smjernica i svojim djelovanjem promovirati njihovu primjenu kako od strane tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako i od strane udruga i drugih organizacija civilnoga društva.

14. Očekivanja od organizacija civilnog društva i drugih predstavnika zainteresirane javnosti prilikom sudjelovanja u postupku savjetovanja

Savjetovanje u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit iziskuje otvorenost i odgovornost, ne samo od državnih tijela, nego i predstavnika zainteresirane javnosti. Predstavnici zainteresirane javnosti, odnosno organizacije i skupine u svojem doprinosu postupku savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata otvoreno i odgovorno navode interese, odnosno kategorije i brojnost korisnika koje predstavljaju.

Odgovarajući na pokrenute postupke savjetovanja, organizacije civilnog društva, odnosno nevladine, neprofitne organizacije trebale bi:

- poštivati rokove za provedbu savjetovanja i uključivati se u savjetovanje ili pokretati inicijative za savjetovanje u najranijim stupnjevima izrade zakona, drugog propisa ili akta

- koristiti se svojom infrastrukturom u svrhu poticanja na sudjelovanje u savjetovanjima s Vladom (razmjerno njihovim raspoloživim resursima), uključujući njihovu međusobnu suradnju kroz odgovarajuća posrednička tijela i nacionalne, regionalne i lokalne mreže, kako bi se oblikovale još kvalitetnije smjernice procesa savjetovanja;
- definirati svoje članstvo i pokazati kako predstavljaju prikazano članstvo, navodeći tko oni jesu, koje skupine ili interese u društvu predstavljaju i kako su uključili te interese u oblikovanje svojih politika i stajališta, te u odgovor na samo savjetovanje;
- kad je god to moguće savjetovati se izravno sa članstvom, uključujući korisnike usluga, volontere, svoje članove i one koji ih potpomažu; tamo gdje to nije izvedivo ili prikladno, naznačiti da odgovaraju na temelju svog znanja i iskustva sakupljenog kroz rad s dotičnim skupinama;
- posebice voditi računa o posebnim potrebama, interesima i doprinosima žena, manjinskih skupina i socijalno isključenih;
- osigurati da je informacija koju predstavljaju Vladi točna i da su sva istraživanja provedena objektivno i nepristrano;
- poštivati povjerljivost Vladinih informacija, kada su im one postale dostupne kroz savjetovanje;
- izvijestiti svoje članstvo o ishodu savjetovanja;
- promicati pozitivnu praksu među svojim članovima (u slučaju postojanja posredničkih tijela) pripremom uputa o učinkovitom zastupanju (interesa) za nevladine, neprofitne organizacije, te uključiti ocjenu savjetovanja u sustave kvalitete i u samo-evaluacijska izvješća (SOKNO).

Zainteresirana javnost može svoje prijedloge u postupku savjetovanja upućivati bez obzira na neku formu, kako bi se ostavila sloboda pošiljateljima da iskažu svoja stajališta. No, uz navedenu slobodu, svako tijelo državne uprave kada objavljuje postupak savjetovanja poželjno je da ponudi i standardizirani obrazac koji bi tijelima omogućio dobivanje kvalitetnih informacija, a korisnicima olakšao podnošenje prijedloga. Slanje povratne informacije korisnicima može se vezati uz zahtjev da korisnik svoje prijedloge i primjedbe pošalje na standardiziranom obrascu.

Tablica 8. Obrazac sudjelovanja u savjetovanju o nacrtu zakona, drugog propisa ili akta

OBRAZAC SUDJELOVANJA U SAVJETOVANJU O NACRTU ZAKONA, DRUGOG PROPISA ILI AKTA	
Naziv nacrtu zakona, drugog propisa ili akta:	
Jedinstvena oznaka iz Plana donošenja zakona, drugih propisa i akata objavljenog na internetskim stranicama Vlade	
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu:	

Razdoblje savjetovanja (<i>početak i završetak</i>)	
Naziv predstavnika zainteresirane javnosti (OCD, ustanove i sl.) koja daje svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge na predloženi nacrt	
Interes, odnosno kategorija i brojnost korisnika koje predstavljate	
Načelne primjedbe	
Primjedbe na pojedine članke nacrtu zakona drugog propisa ili akta s obrazloženjem <i>(ako se radi o većem broju primjedbi onda se one prilažu obrascu, a ovdje se navode samo članci ili dijelovi nacrtu na koje se primjedbe odnose)</i>	
Ime i prezime osobe (ili osoba) koja je sastavljala primjedbe ili osobe ovlaštene za predstavljanje predstavnika zainteresirane javnosti	
Datum dostavljanja	Potpis

15. Vrednovanje postupka savjetovanja

Iskustva pojedinih država članica Europske unije, pogotovo Velike Britanije⁵, koje sustavno primjenjuju napredne standarde savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pokazuju da je vrednovanje provedenog savjetovanja vrlo važan aspekt razvoja novih javnih politika. Zato je prije svega iznimno važno statistički pratiti odziv svih dionika u postupak savjetovanja.

Čemu vrednovanje

15.1. Vrednovanje uspješnosti postupka savjetovanja je iznimno važno i trebalo bi se provoditi na kraju samog postupka. To će biti lakše izvedivo ukoliko se vrednovanje uključi u planiranje od samog početka, aktivnim traženjem povratne informacije o postupku savjetovanja od zainteresirane javnosti. Više je modela vrednovanja, no valja težiti jednostavnijem pristupu. Ukoliko je provedeno odgovarajuće planiranje, postavljeni kriteriji uspješnosti ili neuspješnosti te indikatori za njihovo mjerenje, tada bi postupak vrednovanja trebao biti jasan. Uvijek će se javljati nepredviđeni čimbenici koji mogu utjecati na rezultat, stoga bi postupak vrednovanja trebao biti dovoljno prilagodljiv i uzeti takve okolnosti u obzir.

15.2. Učinkovito vrednovanje ukazuje na ono što je funkcioniralo odnosno što nije (te zašto nije). Optimalno je težiti dobivanju najveće moguće vrijednosti za uložena sredstva, proizašle iz napora i vremena pojedinog tijela. Ukoliko određene metode ne funkcioniraju, treba nastojati otkriti razloge. Problemi su uvijek jasniji kada ih se retrogradno razmatra.

⁵ Za više informacija vidjeti dokumente na internetskoj stranici: www.thecomcompact.org.uk/ čiji je sadržaj uvelike poslužio prilikom oblikovanja ovih Smjernica.

Vrednovanje može pomoći izbjeći zamke i probleme pri sljedećem postupku savjetovanja. Jednako tako, ako je nešto uspješno funkcioniralo, treba procijeniti zašto je to bilo uspješno, kako bi se takav pristup mogao dodatno nadograđivati.

15.3. Ukoliko se može dati odgovor na pitanje „što bismo učinili drukčije sljedeći put“, vrednovanje postupka savjetovanja je u konačnici bilo dragocjeno.

Ciljevi

15.4. Od samog početka treba postaviti jasne ciljeve savjetovanja. Zašto ga provoditi? Što se želi otkriti? S kime se savjetovati? Kako to provesti? Što učiniti s rezultatima? Rezultate bi uvijek trebalo procjenjivati u odnosu na sljedeće kriterije - jesu li specifični, mjerljivi, ostvarivi, realistični i vremenski određeni. Bit će potrebno izmjeriti jesu li ciljevi bili:

- jasni;
- relevantni za samo savjetovanje te povezani sa širim postupkom planiranja; te
- objašnjeni nadležnom osoblju, sudionicima savjetovanja te jesu li ih svi razumjeli.

Sudionici savjetovanja

15.5. Treba postaviti različite ciljeve s obzirom na razine i vrstu odgovora koje se želi dobiti od određenih skupina (valja misliti na korisnike, potencijalne korisnike, predstavničke skupine te posebne skupine – primjerice starije ljude, njegovatelje, manjinske skupine, udruge u raznim područjima djelovanja, itd.).

15.6. Informacije o metodama savjetovanja koje su se pokazale uspješnima za pojedinu skupinu, biti će od velike koristi za buduća savjetovanja. U odnosu na sudionike savjetovanja, važno je vrednovati sljedeće:

- usklađenost prikupljenih stajališta s očekivanjima;
- uspješnost u savjetovanju s manjinama, s osobama s posebnim potrebama ili nedostatno predstavljanim skupinama;
- spremnost različitih skupina da odgovore na različite metode savjetovanja;
- spremnost na pružanje kvalitetne povratne informacije sudionicima savjetovanja
- stupanj zadovoljstva provedenim savjetovanjem među sudionicima

Metode

15.7. Izbor metoda savjetovanja središnje je pitanje uspješnog savjetovanja. Treba voditi računa o mnoštvu pitanja, uključujući ona s kime se savjetovanje provodi, koju vrstu informacija se želi dobiti te s kojim sredstvima, vremenom i iskustvom se raspolaže. S tim u vezi, od ključne je važnosti vrednovati sljedeće:

- jesu li rabljene metode bile usklađene s ciljevima savjetovanja;
- u slučaju korištenja više metoda, koja je bolje funkcionirala i zašto; te

- je li dobivena tražena kvalitativna i/ili kvantitativna informacija, traženi postotak odgovora i reprezentativni uzorak.

Vremenski raspored

15. 8. Često se podcjenjuje trajanje savjetovanja. Bez obzira na postavljeni rok za dobivanje očitovanja zainteresirane javnosti, važno je anticipirati moguća produljenja roka u slučajevima kad za to postoji opravdani interes javnosti, te drugi važni razlozi. Potrebno je planirati kako i u kojem roku pružiti povratnu informaciju o rezultatima savjetovanja svima koji su u njemu sudjelovali svojim doprinosom. U tom smislu potrebno je vrednovati:

- jasnoću i pridržavanje vremenskog rasporeda te eventualne razloge odstupanja od istog, kao i
- dostatnost vremenskog razdoblja predviđenog za pružanje odgovora.

Dobivene informacije

15. 9. Ne treba zaboraviti vrednovati učinkovitost svakog materijala kojeg se proizvede kao dio postupka savjetovanja. Jesu li oglasi rabljeni za najavu savjetovanja privukli odgovarajući interes javnosti? Je li stavljanje materijala na internetske stranice bio djelotvoran način poticanja na sudjelovanje u savjetovanju? Jesu li informacije bile dostupne pravim ciljnim skupinama? Vrednovati bi trebalo do koje su mjere dobivene informacije bile:

- pristupačne;
- relevantne za savjetovanje;
- razumljive i pisane jednostavnih jezikom; te
- raspoložive na drugim jezicima i u drukčijim formatima (primjerice Braille, audio-kazete) po potrebi.

Troškovi

15.10. Vrednovanje postupka savjetovanja bi uvijek trebalo pokazati da je za uložena sredstva dobivena odgovarajuća vrijednost. Neke metode savjetovanja su jeftinije od drugih, no informacija koja je eventualno dobivena na taj način često može biti neuporabljiva. Vrednovanje bi trebalo obuhvatiti sljedeća pitanja:

- je li proračun troškova savjetovanja bio odgovarajuće pripremljen,
- je li u nekim dijelovima ostvarena ušteda, a na drugima potrošeno više nego je bilo planirano (i zašto); te je li bilo nepredviđenih izdataka i kojih.

Učinak savjetovanja

15.11. Nakon završetka svakog savjetovanja, ključno je pitanje je li se što promijenilo kao rezultat savjetovanja. U tom je smislu potrebno vrednovati sljedeće:

- jesu li dobivena stajališta koja se mogu iskoristiti i jesu li ona uistinu i iskorištena

- jesu li savjetovanja dovela do zamjetnih promjena u politici ili uslugama pojedinog državnog tijela; te
- jesu li savjetovanja izmijenila odnos između pojedinih državnih tijela i onih s kojima je provedeno savjetovanje.

Izobrazba

15.12. Vrednovanje je djelotvoran način prepoznavanja postojećih potreba za izobrazbom vezanom uz provedbu djelotvornijeg postupka savjetovanja i oblikovanja javnih politika. Stalno ulaganje u izobrazbu kako predstavnika javne uprave, tako i predstavnika zainteresirane javnosti je koristan način širenja iskustva i pozitivne prakse te općenito jačanja kulture dijaloga u procesima odlučivanja o pitanjima od javnog interesa.

Dodatni izvori informacija

- Council of Europe (2009), *Code of good practice for civil participation in the decision-making process*, CONF/PLE(2009)CODE1
- European Commission (1992), *Communication - An Open and Structured Dialogue between the Commission and special interest groups*, (93/C63/02)
- European Commission (2000): Discussion Paper *The Commission and Non Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership*, COM (2000)11final.
- European Commission (2001), *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final
- European Commission, (2002), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704
- European Commission (2006), *Green paper on European transparency initiative*, COM(2006)194
- European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*,
- European Economic and Social Committee (2006), *Opinion on the representativeness of European civil society organisations in civil dialogue*, CESE 240/2006
- European Parliament (2009), *Resolution of 13 January 2009 on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon (2008/2067(INI))*
- Europska socijalna platforma (2007), *Civilni dijalog*, Ured za udruge, Zagreb
- Europska socijalna platforma (2010.), *Kako uspostaviti djelotvoran dijalog između EU-a i organizacija civilnog društva*, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Zagreb
- Government of Canada, *Public Consultation Guidelines website*, http://leadership.gc.ca/categories.asp?Sub_id=250&lang=e
- Irish Government - Department of the Taoiseach (2005), *Reaching Out - Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies*, www.betterregulation.ie
- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, br. 140/2009.
- OECD (2004), *Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike*, Oksimoron, Zagreb

- OECD (2001), 'Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation.' PUMA Policy Brief No. 10, <http://www.oecd.org>
- OECD (2007), Uloga ministarstava u sustavu javnih politika: razvoj, praćenje i procjena javnih politika, Dokument sigme br. 39, <http://www.oecd.org>
- Operativni plan provedbe Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, usvojen na sjednici Vlade Republike Hrvatske 1. veljače 2007. godine, Ured za udruge Vlade RH, 2007.
- Poslovník Vlade Republike Hrvatske - pročišćeni tekst, Narodne novine br. 144/2009.
- Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.
- Strategija suzbijanja korupcije, Narodne novine, br. 75/2008.
- UK Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, published by Better Regulation Executive, July 2008, www.bre.berr.gov.uk
- UK Government (2008), *The Consultation & Policy Appraisal Code*, www.thecompact.org.uk
- Ured za udruge (2008), *Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih propisa (Golubović, D.); Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj (Vela, A.)*, Zagreb
- Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08)
- Vijeće Europe, *Elektronička demokracija - Preporuka REC (2009) 1 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 18. Veljače 2009. i Obrazloženje*, HIDRA
- Volonteuropa (2010), *Volonteuropa reports on Effective consultation with citizens in the EU*, Brussels
- Zakon o sustavu državne uprave, (NN 199/03-pročišćeni tekst, 24/01, 22/05, 68/07 i 10/08)
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03)
- *Your Voice in Europe*, jedinstveni portal za otvorena javna savjetovanja o zakonodavnim inicijativama Europske komisije, <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

Prilog 1. Razina sudjelovanja u procesu donošenja odluka

Partnerstvo	Radna skupina ili odbor	Sudjelovanje u izradi nacrtu (prijedloga)	Zajedničko donošenje odluka Suodlučivanje	Strateška partnerstva	Radna skupina ili odbor	Radna skupina ili odbor
Uključivanje	Rasprave i javni forumi Forum građana i budućih vijeća Ključni kontakti u vladinim tijelima	Rasprave i paneli (pitanja i odgovori) Stručni seminari Vijeća većeg broja dionika i savjetodavnih tijela	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Seminari jačanja kapaciteta Seminari osposobljavanja	Radna skupina ili odbor	Seminari i forumi promišljanja
Savjetovanje	Peticije On-line konzultacije	Rasprave i paneli (pitanja i odgovori) Stručni seminari Vijeća i savjetodavna tijela sastavljena od više dionika	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Događanja, konferencije, forumi (okupljanja), seminari	Mehanizmi povratnih informacija	Konferencije ili sastanci On-line konzultacije
Informiranje	Jednostavan i otvoreni pristup informacijama Istraživanje Provođenje kampanja i lobiranja Internetska stranica za temeljne dokumente	Otvoren i slobodan pristup dokumentima javnih politika Internetska stranica za temeljne dokumente Kampanje i lobiranja Oglašavanje (objavljivanje) na webu Korištenje rezultata istraživanja	Kampanje i lobiranja	Otvoren pristup informacijama Internetska stranica za pristup informacijama Skretanje pozornosti putem e-maila Često postavljana pitanja Procedure javnog natječaja	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Ocjenjivanje Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
Razina sudjelovanja						
Koraci u procesu donošenja odluka	Planiranje	Izrada nacrtu	Odlučivanje	Provedba	Nadzor	Ponovno formuliranje

Izvor: Vijeće Europe, Kodeks pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju, 2009.

Prilog 2. Kontrolna lista u postupku donošenja zakona, drugog propisa ili akta s posebnim naglaskom na postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

	FAZE / KORACI U POSTUKU DONOŠENJA ZAKONA	VREMENSKI OKVIR	PROVJERA
1.	Definiranje problema / potrebe za donošenje zakona / odgovarajuće EU direktive koju treba implementirati u nacionalno zakonodavstvo		<ul style="list-style-type: none"> • Je li problem/potreba ispravno i pravovremeno definirana? • Postoji li već propis koji treba izmijeniti ili dopuniti ili treba donijeti novi propis? • Je li donošenje propisa planirano godišnjim planom zakonodavnih aktivnosti
2.	Definiranje vremenskog okvira za svaku fazu donošenja zakona, drugog propisa ili akta		<ul style="list-style-type: none"> • Koji su zadani rokovi za donošenje zakona i njegovo stupanje na snagu i je li prilikom utvrđivanja rokova predviđeno i vrijeme za provedbu savjetovanja?
3.	<p>Nadležno tijelo državne uprave izrađuje nacrt zakona, drugog propisa ili akta i pri tom uobičajeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proučava primjere dobre prakse iz država članica EU ili odgovarajuće direktive EU - Utvrđuje pravnu osnovu za donošenje zakona, drugog propisa ili akta - Utvrđuje sudionike u izradi zakona, drugog propisa ili akta (imenuje stručnu radnu skupinu ili drugo stručno tijelo za izradu prvog nacrta) - Izrađuje ocjenu postojećeg stanja i inicijalnu procjenu učinka propisa (fiskalnu i/ili gospodarsku, socijalnu, ekološku) <p>Izrađuje prvi nacrt normativnog dijela zakona, drugog propisa ili akta i obrazloženje predloženih odredbi (s ciljem da se dođe do najboljeg mogućeg zakonskog teksta preporuča se s postupkom savjetovanja započeti već u ovoj)</p> <p>U prvom nacrtu normativnog dijela zakona, drugog propisa ili akta, u metapodatak 'verzija dokumenta' upisuje se V 1.0</p>	<p>Priprema i provodi POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU koji naročito obuhvaća:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Izradu plana savjetovanja (oblik i metode savjetovanja, rokovi provedbe, sudionici – ciljane skupine i način njihova uključivanja, potrebni resursi, odgovorna osoba za provedbu) - Izradu dokumenata za savjetovanje (obavijesti, pozivi, sažetak otvorenih pitanja, objašnjenja) - Objavu poziva na savjetovanje na internetu, glasilima, diseminacija putem mailing lista - Održavanje javnih rasprava-foruma, fokus grupa - Objava svih očitovanja na webu - Objava sažetog obrazloženja s razlozima neprihvatanja pojedinih primjedbi - Vrednovanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Postoje li dodirne točke ili kontradikcije u postojećim nacionalnim propisima ili zakonodavstvu EU? • Jesu li u postupak donošenja zakona, drugog propisa ili akta uključeni svi relevantni sudionici (ministarstva, vladini uredi, agencije, drugi pravni subjekti, stručnjaci, organizacije civilnog društva i druga zainteresirana javnost i je li utvrđen način njihova uključivanja? • Ima li donošenje zakona, drugog propisa ili akta ekonomsku opravdanost (prihvatljiv fiskalni učinak)? <p>Je li utvrđena potreba za provedbom postupka savjetova i je li izrađen plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, ako da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jesu li utvrđene metode i oblik savjetovanja (internetska javna rasprava, ispitivanje javnog mnijenja, fokus grupe, okrugli stolovi, paneli i drugo)? • U kojem roku se treba provesti savjetovanje • Jesu li definiranje ciljane skupine i sudionici savjetovanja i način njihova uključivanja u postupak savjetovanja i jesu li izrađeni adresari? • Je li za savjetovanje potrebno osigurati neka financijska sredstva ili druge materijalne i tehničke resurse (dvoranu za javnu raspravu i sl.)? • Tko je odgovorna osoba za provođenje postupka savjetovanja u nadležnom tijelu državne uprave? • Je li izrađena sva potrebna dokumentacija za provedbu savjetovanja (obavijesti, pozivi za savjetovanje, sažetak)

				<ul style="list-style-type: none"> • Je li prvi nacrt zakona, drugog propisa ili akta dovoljno jasan, sveobuhvatan, dosljedan i pristupačan svima na koje se odnosi? • Je li poziv za savjetovanje objavljen sukladno planiranim rokovima • Jesu li održane planirane aktivnosti savjetovanja (internetska javna rasprava, ispitivanje javnog mnijenja, fokus grupe, okrugli stolovi, paneli i drugo) i jesu li u tome sudjelovali predstavnici nadležnog tijela državne uprave? • Jesu li sažetak očitovanja iz postupka savjetovanja objavljen na webu • Je li objavljen sažetak obrazloženja s razlozima neprihvatanja pojedinih primjedbi
4.	Nadležno tijelo državne uprave upućuje nacrt zakona, drugog propisa ili akta na očitovanje Vladinom Uredu za zakonodavstvo i tijelima državne uprave u čiju nadležnost ulaze pitanja obuhvaćena područjem predmetnog nacrta zakona, drugog propisa ili akta (mišljenje se daje u pisanom obliku) U tekstu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak 'verzija dokumenta' upisuje se V 2.0	Uz nacrt zakona dostavlja se i informacija o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću koja obuhvaća: <ul style="list-style-type: none"> - Sažetak analize prikupljenih očitovanja i - Sažetak obrazloženja s razlozima neprihvatanja pojedinih primjedbi - Vrednovanje savjetovanja 		<ul style="list-style-type: none"> • Je li Ministarstvo financija odobrilo procjenu financijskog učinka koja je izrađena uz nacrt zakona? • Je li Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija dalo mišljenje o suglasnosti nacrta zakona sa zakonodavstvom EU (acquis communautaire)? • Jesu li sva tijela državne uprave u čiju nadležnost ulaze pitanja obuhvaćena područjem predmetnog nacrta zakona, drugog propisa ili akta dala svoja očitovanja i komentare u pisanom obliku
5.	Nadležno tijelo državne uprave razmatra dostavljena mišljenja i komentare Ureda za zakonodavstvo i drugih tijela i u tekst ugrađuje prihvatljive primjedbe (mišljenje drugog tijela državne uprave na predloženi tekst nacrta nije obvezno za predlagača, ali predlagač mora obrazložiti zašto nije prihvatio drugačije mišljenje ili prijedlog) U tekstu nacrtu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak 'verzija dokumenta' upisuje se V 3.0			<ul style="list-style-type: none"> • Je li izrađeno obrazloženje s pregledom svih neprihvaćenih prijedloga i komentara i razlozima njihova neprihvatanja? • Jesu li u postupku izrade nacrta zakona imali priliku sudjelovati svi relevantni sudionici (ministarstva, vladini uredi, agencije, drugi pravni subjekti, stručnjaci, organizacije civilnog društva i druga zainteresirana javnost)? • Je li nacrt zakona, drugog propisa ili akta dovoljno jasan, sveobuhvatan, dosljedan i pristupačan svima na koje se odnosi?
6.	Nacrt zakona, drugog propisa ili akta nadležno tijelo državne uprave upućuje Vladi RH koja utvrđuje prijedlog zakona, drugog propisa ili akta i upućuje ga Hrvatskom saboru U tekstu prijedlogu zakona, drugog propisa ili akta u metapodatak 'verzija dokumenta' upisuje se V 4.0			<ul style="list-style-type: none"> • Jesu li uz nacrt zakona, drugog propisa ili akta priložena sva potrebna mišljenja i obrazloženja?
7.	Postupak razmatranja i usvajanja zakona, drugog propisa ili akta u Hrvatskom saboru			