



Западен Балкан - Препорака за учество на јавноста

Преамбула

Министрите надлежни за реформите на јавната администрација во државите на Западниот Балкан,

Согледувајќи дека реформата на јавната администрација има суштинско значење за процесот на интеграција кон Европската Унија,

Уверени дека недостатокот на соодветно законско уредување ја поткопува деловната конкурентност и довербата на граѓаните кон односните влади,

Уверени исто така дека за современо економско уредување на државите им се потребни паметни закони за раст, инвестиции, иновации, отвореност на пазарот и за поддршка на владеењето на правото како и унапредување на условите за живеење,

Имајќи предвид дека за соодветна поддршка на пазарите и заштита на правата на граѓаните, законите мора да се развиваат преку сеопфатна рамка во која политиките се проценуваат со примена на емпириски податоци,

Имајќи предвид дека систематското ангажирање на сите засегнати страни во голема мера помага да се анализира влијанието на законите и прописите, нови или модифицирани, следствено, учеството на јавноста е важен инструмент за изготвување на политики врз основа на докази,

Имајќи предвид дека јавните консултации отвораат можност во јавниот живот да учествуваат претпријатија, други видови организации како и индивидуалци и дека таквото учество значајно ја зголемува довербата во институциите,

Загрижени поради честите недостатоци во имплементацијата на законските рамки во областа на координација и развој на политиките,

Загрижени, исто така, и од неконзистентноста на квалитетот и на делотворноста на јавните консултации како составен дел на процесот на креирање на политики,

Потсетувајќи на принципите SIGMA на јавната администрација,

Повикувајќи се на Стратегијата за Југоисточна Европа 2020: „Работни места и просперитет во европска перспектива“,

Повикувајќи се, исто така и на Декларацијата на Советот на Европа за Кодекс на добри практики за граѓанско учество во процесот на одлучување усвоен на Конференцијата на INGOs¹ во 2009

Повикувајќи се, понатаму, на Упатството за граѓанско учество во донесувањето политички одлуки, усвоено од Комитетот на министри на Советот на Европа во 2017,

Повикувајќи се, исто така на Изјавата која произлезе од Министерската конференција на Комитетот за инвестиции на Југоисточна Европа под наслов „Одржлив развој во ЈИЕ преку зголемување на конкурентноста“ која се одржа во Бечики на 9 декември 2015,

На владите на државите членки им препорачуваме процесите на учество на јавноста да ги регулираат и спроведуваат во согласност со следните

Препораки

1. Клучни правила за делотворно учество на јавноста

1.1 ВГРАДУВАЊЕ ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ: Учесството на јавноста треба да биде цврсто вградено во процесот на креирање на политики. Активното ангажирање на засегнатите страни го проширува обемот на прибирање на податоци и докази, го пополнува јазот настанат поради недостаток на податоци и придонесува за подобро преиспитување и разбирање на придобивките како и на чинењето на предложените политики и законодавни интервенции. Според тоа, учеството на јавноста би требало да биде составен дел на секоја проценка на влијание на регулативата како и на креирање на политики врз основа на докази. Партиципативните процеси треба постојано и доследно да се применуваат во изготвувањето како на закони така и на подзаконски акти а исто така и при изготвувањето на политики и стратегиски документи.

Ограничување на учеството на јавноста е прифатливо само во исклучителни случаи. Сите исклучоци (на пр. кога тоа е неопходно во интерес на безбедноста или одбраната, со цел елиминирање последици од природни непогоди или да се спречување непоправлива штета) треба да бидат однапред дефинирани. Кога се применува

¹ International Non-Governmental Organisations (INGO) Conference - Меѓународна конференција на невладини организации (прим. прев.)

исклучок, тој треба да биде јасно образложен, со наведување на конкретните причини за таквото решение.

1.2 ВНИМАТЕЛНО ПЛАНИРАЊЕ: Учеството на јавноста треба да биде педантно испланирано. Во планирањето треба да се вклучени: Утврдување на целите и соодветните методи за консултација, потребните ресурси и временски рок за нивно постигнување, и временски распоред за активностите.

1.3 ДОВОЛНО РЕСУРСИ: Пред започнувањето на конкретен процес на креирање политика, државните власти треба да обезбедат доволно финансиски ресурси и кадар, потребни за спроведување на процесот на учество на јавноста.

1.4 ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ: Процесот на учество на јавноста треба да се испланира сразмерно со комплексноста на проблемот. Покомплексните проблеми бараат покомплексен пристап, повеќе време, разновидни методи и засегнати страни, кои за помалку комплексните проблеми може да бидат значително поедноставни.

1.5 ДОВОЛНО ВРЕМЕ НА РАСПОЛАГАЊЕ: Треба да се остави доволно време за споделување на информациите, време за јавноста да ја размисли за проблемот и да го подготви својот придонес а за државните власти да ги разгледаат коментарите и соодветно и квалитетно да ги спроведат сите потребни чекори.

1.6 РАНО ИНВОЛВИРАЊЕ: Учеството на јавноста треба да започне од најраните фази на процесот на изготвување. Во секоја фаза од креирањето на политиките треба да бидат вклучени сите релевантни засегнати страни.

1.7 ЦЕЛНО ОРИЕНТИРАН ПРИСТАП: Учеството на јавноста секогаш треба да биде целно ориентирано. Комуникациските канали, избраните методи и обезбедените информации мора да бидат адаптирани на проблемот за кој станува збор а истовремено и на посебните карактеристики на секоја засегната страна.

Притоа, иако електронските консултации се широко распространети благодарение на леснотијата на нивната примена и масовноста, мора да се земат предвид и нивните ограничувања. За државните власти, примената на електронски консултации значително ја намалува можноста за поедноставено прикажување на предложените решенија додека за јавноста тоа значи дека се бара одговор во пишана форма кој бара време. Оттаму, државните власти треба да практикуваат користење на други методи во комбинација со електронските консултации.

1.8 ДОСТАПНОСТ НА ИНФОРМАЦИЈАТА: Во сите фази на креирањето на политики, сите релевантни информации треба да бидат на располагање и лесно достапни на јавноста,

презентирани со јасен и лесно разбирлив јазик и во соодветен и лесно достапен формат, без непотребни административни пречки.

1.9 НАЈАВА ОДНАПРЕД: Јавните консултации секогаш треба да бидат однапред најавени со цел на јавноста да ѝ се даде доволно време за активно учество. Најсистематски пристап би било објавување на годишен план на јавни консултации паралелно со годишниот законодавен план на владата. Со цел делотворно да се допре до засегнатите страни, државните власти паралелно со навремената најава треба исто така и да ги поканат засегнатите страни да го изразат својот интерес за учество во изготвувањето на конкретниот предлог-текст.

1.10 АКТИВНО ВКЛУЧУВАЊЕ: Со оглед на тоа што јавните консултации обезбедуваат бесплатна надворешна експертиза и може да помогнат да се добие поддршка од јавноста за претстојниот закон, одлучувачите треба да имаат активен однос при спроведувањето на консултативните процеси (на пр. иницијатива за барање и канење на засегнатите страни).

Државните власти треба да разгледаат можности за охрабрување на партиципацијата така што ќе понудат мерки за поддршка на засегнатите страни кои би зеле активно учество.

Државните власти треба да обезбедат канал за постојана комуникација (на пр. web платформа, службеници за врски) преку кој јавноста но и експертската јавност (деловни здруженија, академски организации, невладини организации, аналитички центри, институции за истражувања, итн.) ќе можат да комуницираат и да ги достават своите иницијативи во врска со јавните политики и законите. Таквите предлози треба да се земат предвид при ревидирање на закони и при изготвување нови.

1.11 РЕАКТИВНОСТ, ТРАНСПАРЕНТНОСТ И СЛЕДЛИВОСТ: Државните власти ако сакаат да ја стекнат довербата на јавноста, да добијат поддршка за политиката која е во прашање или да го подобрат нејзиното спроведување треба секогаш да обезбедуваат повратна информација на пристигнатите предлози. Ако во тек на процесот предлог-текстот претрпел значителни промени, засегнатите страни треба да бидат информирани за тоа.

Неопходна е транспарентност во регистрирањето и анализирањето на секој предлог. Таквиот начин на функционирање ќе обезбеди јасен отпечаток на законодавниот процес и ќе помогне да се спречи непропорционално влијание на интересни групи при креирањето на политиките, со што се спречува неадекватно влијание и „заробување“ на државата.

1.12 ПОСТОЈАНА КОНТРОЛА НА КВАЛИТЕТОТ: Државните власти треба внимателно да го следат спроведувањето на партиципативните процеси. Тоа опфаќа следење на

самиот процес – спроведувањето на планираните активности, временската рамка и користењето на ресурсите како и на неговиот квалитет – како се спроведени активностите и дали поставените цели се постигнати.

По завршувањето, процесот треба да се подложи на внатрешна евалуација. Таа треба да содржи проценка на применетите методи, адекватноста на поставените цели, успешноста во идентификувањето и вклучувањето на засегнатите страни, настанатите трошоци и постигнатата корисност, и, општото влијание.

Државните власти треба да воспостават соодветна институционална рамка за централна контрола на квалитетот и надзор на партиципативните процеси и да утврдат јасни критериуми за документите кои треба да се достават на разгледување до владата (на пр. кои се бараните документи и што е очекувата содржина на клучните дополнителни документи како на пр. проценка на влијанието, информација за резултатот од консултативниот процес, итн.). Централен владин орган за контрола на квалитетот треба да има капацитет и авторитет за оценување на содржината на предлозите во однос на утврдените барања како и да презема активности во случај тие да не се исполнети (на пр. да дава препораки, да враќа предлог-закопи до министерства кои ги изготвиле).

Такво тело мое да биде одговорно и за натамошно подигнување на свеста за важноста на учеството на јавноста и за обезбедување на хармонизирано спроведување на учеството на јавноста од страна на разнородни органи.

Овие процеси бараат централизирана контрола на квалитетот која би требало да биде одговорност на централната влада или други органи со слични надлежности.

Државните власти треба да воспостават механизам за утврдување на усогласеноста со закон со кој би се овозможило поднесување на жалби во случаи кога е пропуштено да се спроведат јавни консултации согласно законот.

2. Препораки по фази на циклусот на креирање на политики

2.1 Идентификување на проблемот

Со оглед на тоа што во оваа фаза целта е да се идентификуваат суштинските проблеми и да се детектира дали проблемите се во законите или во практиката, консултациите треба, од една страна, да бидат масовни и да ги вклучат сите оние кои проблемот ги засега (на пр. оние кои темата директно ги засега, со посебно внимание на ранливи и маргинализирани групи како на пр. постари лица, млади, лица со попреченост, итн.; оние кои учествуваат во спроведувањето, итн.) и, од друга страна, да бидат детални а тоа се постигнува преку соработка со експертска публика (деловни здруженија, академски организации, невладини организации, аналитички центри, институции за истражувања, итн.)

Државните власти треба, на јасен и едноставен начин, да ја информираат јавноста за проблемот за кој станува збор, за нивните очекувања во врска со придонесот од јавноста и за важноста на нејзиното вклучување. За да се обезбеди прибирање на толку потребните информации, треба да се изготват серии од кратки и јасни прашања кои соодветствуваат со целите на процесот на учеството на јавноста и се насочени кон различни целни групи. Освен тоа, треба да се објават информациите за различните можности за земање учество (на пр. најави за јавни настани и можностите за земање учество). При покомплексни законодавни иницијативи, може да се изготви посебен документ за консултација со кој се објаснува предлогот-текстот на законот/политиката и се повикува на давање коментар за конкретни елементи на предложената политика.

Генерализирани покани по електронска пошта и објавување на веб страници на владиниот орган често не се доволни за привлекување на интерес. За тоа е потребен многу поактивен пристап, кој почнува со наменски конципирани покани. Државните власти треба да размислат кој дел од конкретниот проблем може да го привлече интересот на конкретните засегнати страни и потоа тие елементи да ги нагласи во поканата.

Со цел ефикасни консултации, државните власти треба да ги адаптираат своите методи при насочувањето кон различните засегнати страни. Притоа, треба да се применува комбинација од различни методи (на пр. онлајн или стандардна (телефонска) анкета, интервју, јавна дебата, конференција, поединечни состаноци, итн.).

Државните власти треба да ја информираат јавноста, особено учесниците на консултациите, за наодите и донесените одлуки како и за чекорите што ќе следат.

2.2 Формулирање на политиките

Во оваа фаза спаѓаат главно експертски анализи, преку кои се разгледуваат и конкретизираат различни решенија. Државните власти треба да соработуваат со надворешни експертски групи и асоцијации репрезентативни за односниот домен (деловни здруженија, академски организации, невладини организации, аналитички центри, институции за истражувања, итн.).

Најпрепорачливиот методот е работна група во која членуваат клучните засегнати страни. Ако групите на засегнати страни се бројни и диверсифицирани, се организираат повеќе фокус-групи и работни средби со цел аналитичка размисла.

За да се овозможат основани коментари, државните власти треба со засегнатите страни да ги споделат сите материјали и документи со кои располагаат (на пр. објасненија, извештаи за проценка на влијание, итн.).

Во случај предлог-текстот да претрпи значајни промени во тек на консултативниот процес, државните власти треба да се консултираат барем со засегнатите страни кои веќе учествуваат во процесот, за тоа дали и колку новите решенија се соодветни.

2.3 Донесување одлуки

Во оваа фаза треба да се организираат конечни консултации пред усвојувањето на одлуката. Генерално -бидејќи процесот треба да е инклузивен уште од самиот почеток-целта на финалните консултации не треба да биде насочена кон радикални интервенции на предлогот туку на проценка на општиот став кон предлогот, вршење конечна проверка на јавниот интерес, идентификување на потенцијалните конфликти и градење поддршка и легитимност за предлогот. Оваа активност треба да е што помасовна. Оттаму, најсоодветниот метод е електронски консултации во комбинација со состаноци лице-в-лице за оние кои не се навикнати да користат електронски комуникации или пак да се изразуваат во пишана форма. За постигнување масовност, пожелно е да се земе предвид и географско покривање. За достап до локалните нивоа, државните власти треба да ја користат постојната општинска или регионална инфраструктура.

Во случај јавноста да не била адекватно вклучена во претходните фази на креирањето на политиките, конечните консултации треба да бидат многу помасовни, темелни и сеопфатни.

Треба да се воспостави централизирана електронска платформа која ќе послужи за објавување на сите предлог-текстови и со нив поврзаните документи како и други документи потребни за обезбедување на учеството на јавноста (на пр. објасненија, извештаи за проценка на влијанието на регулативата, извештаи за резултати од консултациите, итн.). Електронската платформа треба да е лесна за примена, како за државните власти така и за јавноста. Таа треба да овозможува филтри за пребарување при консултациите според надлежните државни органи, статусот на предлогот и консултациите и пристап до архивата. Исто така треба да обезбедува и напредни решенија за интерактивна комуникација (на пр. chat rooms, можност за онлајн состаноци, итн.)

Временскиот период предвиден за јавни консултации треба да е утврден така да обезбедува доволно време за граѓаните да можат добро да ги подготват и достават своите конструктивни коментари.

Минималниот временски рок за јавни консултации треба да е јасно утврден во правно-законската рамка. Минималниот рок за јавни консултации треба да биде не помал од 20 дена со можност за 40 дена или повеќе кога станува збор за покомплексни проблеми. Подолги рокови треба да се земат предвид и во случаите кога се работи за сеопфатни и многу обемни политики и законски реформи.

По јавните консултации, треба да се изготви извештај за нивниот исход. Во извештајот, државните власти треба да ги наведат сите предлози добиени од јавноста, но исто така и да презентираат како информирале за предлогот. Извештајот треба да содржи најмалку список со сите учесници и нивните предлози заедно со конкретните причини за усвојување или отфрлување, за секој предлог посебно. Потоа, на крајот на процесот, извештајот треба да се објави на отворената платформа со податоци, на истата страница на која претходно беа објавени документите за јавните консултации.

2.4 Спроведување

Во фазата на спроведување, деловните и организациите на граѓанското општество како и други групи може да бидат активно вклучени преку промовирање на регулативата и прибирање на повратни информации и практични искуства од спроведувањето. За да се овозможи ефикасна соработка во тек на имплементацијата, државните власти треба да размислат за соодветни методи за соработка и да ги разгледаат заедно со засегнатите страни и тоа уште од фазата на изготвување на предлог-текстот.

Делотворноста на законот треба да се евалуира во период од 3 до 5 години по неговото усвојување. Меѓутоа, се препорачува последиците и влијанието од новиот закон да почне да се следат веднаш по неговото усвојување. За таа цел, државните власти треба да соработуваат со засегнатите страни, особено со оние кои зеле учество во процесот уште од почетните фази.

За следење на спроведувањето на сеопфатни реформи и политики, можно е формирање на посебни советодавни органи. За други закони, државните власти треба ѝ да овозможат на јавноста да информира за своето искуство, со помош на електронска платформа или со друг начин на комуникација.

2.5 Евалуација

Иако евалуацијата е последниот чекор од старата политика, таа истовремено претставува прв чекор од новата политика поради тоа што нејзините резултати ќе бидат појдовна информација за новата политика и нејзините ревидирања. Оттаму, државните служби треба да ги применуваат истите препораки како и за првата фаза на процесот на креирање политики, имено – фазата идентификација.