

Sudjelovanje javnosti u kreiranju javnih politika – djelotvornost i utjecaj e- savjetovanja na kvalitetu javnog odlučivanja

Dr. sc. Igor Vidačak
Petra Đurman

Izlaganje pripremljeno za znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu
*Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i
potpora?*

Zagreb, 16. veljače 2017.

Sadržaj

- Standardi sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika
- Razvoj i primjena normativnog okvira za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj
- Koncept e-savjetovanja u svjetlu dosadašnjih istraživanja
- Središnji državni portal za e-savjetovanja
- Djelotvornost i utjecaj sudjelovanja javnosti na primjeru internetskih savjetovanja s javnošću iz područja zaštite okoliša
- Zaključak i preporuke za unaprjeđenje prakse e-savjetovanja

Standardi i trendovi sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika

- Brojne potencijalne koristi sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika (edukacija, legitimitet itd.), ali problemi/opasnosti (manjak resursa, prevelika očekivanja i sl.)
- Promoviranje standarda i dobre prakse od strane međunarodnih organizacija (OECD, Vijeće Europe, EU, itd.); suvremene upravne doktrine (dobro upravljanje, *good governance*)
- UN-ova Aarhuška konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (1998.)
- Kodeks dobre prakse sudjelovanja građana u odlučivanju Vijeća Europe (2009.)
- Ugovor o EU (Lisabonski ugovor); Bijela knjiga o europskom upravljanju (2001.); Opća načela i minimalni standardi savjetovanja sa zainteresiranim dionicima (2003.)
- U nizu europskih država u nekoliko proteklih godina ostvaren je značajan napredak (pravo na pristup informacijama, kodeksi i smjernice za javna savjetovanja)

Normativni okvir za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj – razvoj i primjena

- Zakon o pravu na pristup informacijama; Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata; Zakon o procjeni učinaka propisa i pripadajuća uredba; Zakon o sustavu državne uprave, Poslovnik Vlade RH i Poslovnik Hrvatskog sabora; posebni zakoni; odluke Ustavnog suda; strateški dokumenti
 - Napredak i implementaciji od izmjena ZPPI 2013. - institucionalni mehanizam za nadzor nad provedbom – Povjerenik za informiranje
- + Vladin Ured za udruge
- Kontinuiran i značajan porast provedenih savjetovanja od 2011. nadalje
 - Problemi: provođenje savjetovanja od strane lokalnih i regionalnih jedinica i pravnih osoba s javnim ovlastima, nepoštivanje roka savjetovanja od 30 dana, izostanak ili nepravodobna objava izvješća

E-savjetovanja

- Dodatne prednosti internetskih savjetovanja: veće mogućnosti deliberacije, interaktivnosti, fleksibilnosti i troškovne efektivnosti # problem digitalne podjele, izostanak *feedbacka*, izostanak prednosti u odnosu na tradicionalne metode savjetovanje
- Središnji državni portal za e-savjetovanja
 - Jedinствена адреса за сва savjetovanja tijela državne uprave
 - Pristupačnost korisnicima
 - Vidljivost pristiglih komentara zainteresirane javnosti i odgovora tijela državne uprave
 - Objava izvješća o rezultatima provedenih savjetovanja
 - Više od 6000 registriranih korisnika (većina fizičkih osoba)

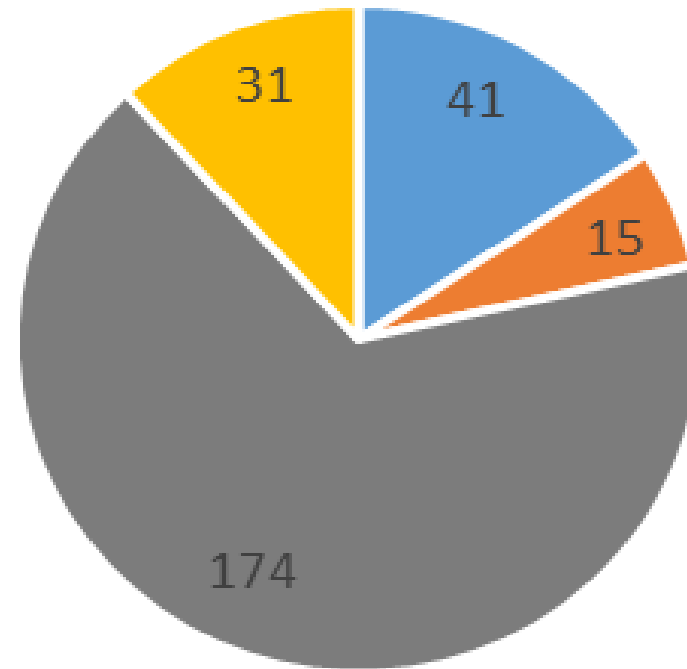
Utjecaj sudjelovanja javnosti na primjeru internetskih savjetovanja s javnošću iz područja zaštite okoliša

- Analiza izvješća provedenih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata iz područja zaštite okoliša
- 29 izvješća o savjetovanjima koje je provelo Ministarstvo zaštite okoliša i energetike u razdoblju listopad 2015. - listopad 2016.
- 9 pravilnika, 5 uredbi, 5 iskaza o procjeni učinaka propisa i prethodnim procjenama, 4 strateška dokumenta, 2 odluke, 2 zakona i 2 izvješća
- Analiza je obuhvatila:
 - Ukupan broj primjedbi koji je pristigao na određeni nacrt propisa ili dokumenta
 - Status upućenih primjedbi te klasifikacija ovisno o tome jesu li prihvaćene, djelomično prihvaćene, odbijene ili primljene na znanje
 - Dionici prema kategorijama (pojedinci, udruge, komore, druga državna tijela, trgovačka društva i jedinice lokalne i regionalne samouprave)
 - Broj primjedbi koji je uputila pojedina kategorija dionika te jesu li (djelomično) prihvaćene
 - Prirodu primjedbi - supstancijalne ili tehničke

Rezultati

- Prosječan broj primjedbi po nacrtu iznosi 4,5 (ako se ne uzme u obzir Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš koja je dobila 136 komentara)
- Od ukupno pristiglih primjedbi (261) najveći broj ih je odbijen (174 odnosno 66,6%), 41 (15,7%) prihvaćena, 31 (11,9%) primljena na znanje, a najmanji broj primjedbi je djelomično prihvaćen, njih 15 (5,7%)
- Najveći broj primjedbi uputile su udruge (112 ili 42,9%), zatim Hrvatska gospodarska komora (58 ili 22,2%), jedinice lokalne i regionalne samouprave (34 ili 13%), pojedinci (30 ili 11,5%), trgovačka društva (25 ili 9,6%), a najmanje državna tijela (samo 2 primjedbe ili 0,8%).

Grafikon 1: Analiza statusa prihvaćenosti zaprimljenih primjedbi dionika

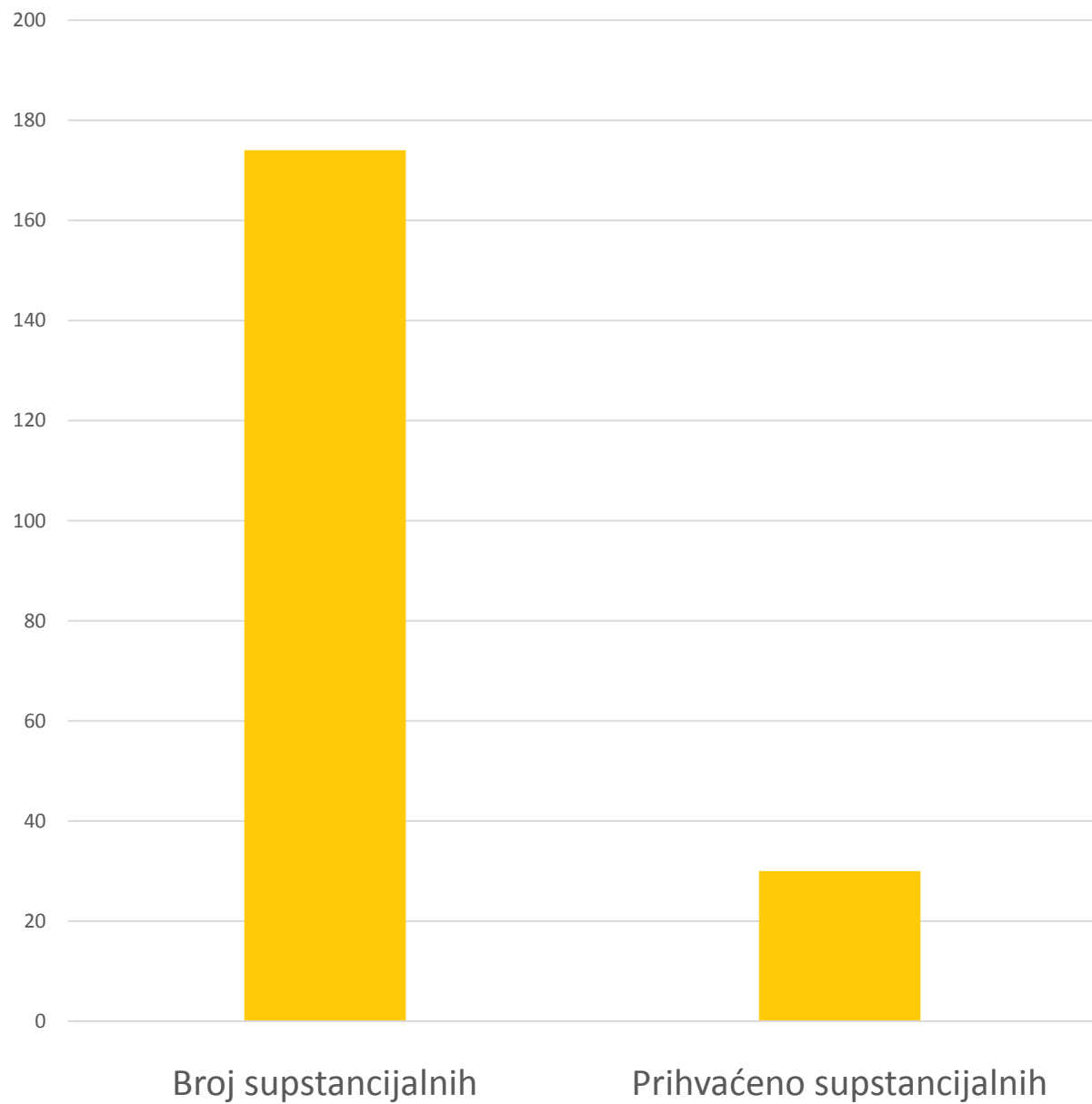


■ Prihvaćeno ■ Djelomično ■ Odbijeno ■ Primitljeno na znanje

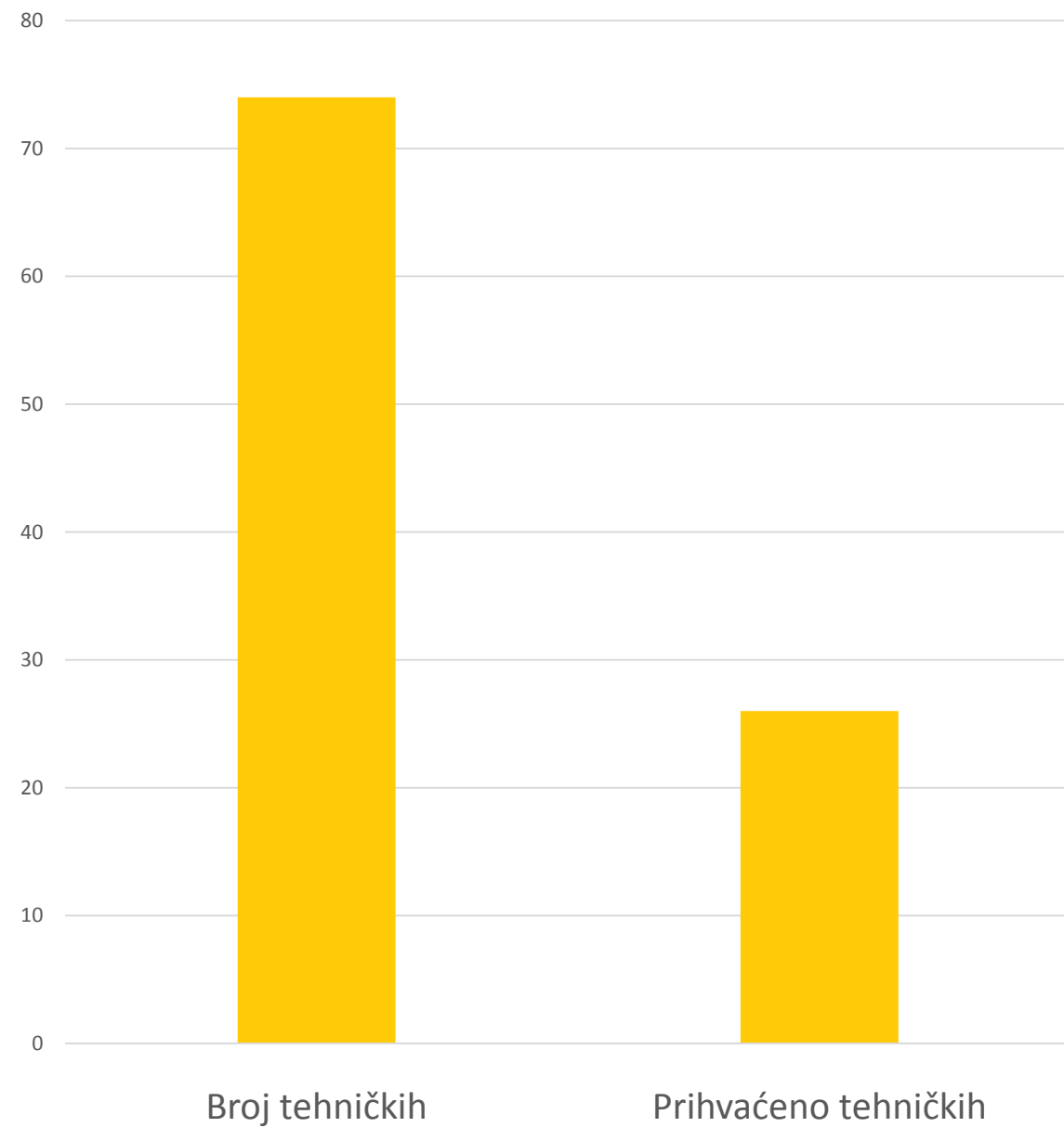
Vrsta dionika i broj prihvaćenih i djelomično prihvaćenih primjedbi

| Dionici | Broj primjedbi (%) | Broj prihvaćenih primjedbi (%) | Broj djelomično prihvaćenih primjedbi (%) | Udio prihvaćenih i djelomično prihvaćenih primjedbi u odnosu na ukupan broj primjedbi |
|-------------------|--------------------|--------------------------------|---|---|
| Pojedinci | 30 (11,5%) | 4 (9,8%) | 5 (33,3%) | 30,0% |
| Udruge | 112 (42,9%) | 22 (53,7%) | 4 (26,7%) | 23,2% |
| Komore | 58 (22,2%) | 13 (31,7%) | 6 (40,0%) | 32,8% |
| Državna tijela | 2 (0,8%) | 1 (2,4%) | 0 (0,0%) | 50,0% |
| JLRS | 34 (13,0%) | 1 (2,4%) | 0 (0,0%) | 2,9% |
| Trgovačka društva | 25 (9,6%) | 0 (0,0%) | 0 (0,0%) | 0,0% |

Grafikon 2: Supstancijalne primjedbe



Grafikon 3: Tehničke primjedbe



Zaključak i preporuke

- Nedostatak interesa javnosti za uključivanjem u izradu većine propisa i akata
- Najveći broj primjedbi je odbijen (67%), dok ih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno oko 21% (ostatak je primljen na znanje, 12%), što ne odstupa od prosjeka prihvaćenih komentara u e-savjetovanjima u drugim područjima
- Iako je većina analiziranih primjedbi supstancijalne prirode, tehnički komentari se u znatno većoj mjeri prihvaćaju
- Nužno je raditi na daljnjem informiranju i edukaciji građana o mogućnostima njihova utjecaja na kreiranje politika putem portala e-savjetovanja
- Informiranje i proaktivno približavanje sadržaja novih akata jednostavnim i jasnim porukama, uključujući društvene mreže te nacionalne i lokalne medije
- Daljnja edukacija službenika za informiranje i koordinatora za savjetovanje, kao i edukacija rukovodećih službenika i dužnosnika o važnosti i vrijednostima uključivanja građana u oblikovanje javnih politika
- Unaprjeđenje kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave za provedbu internetskih savjetovanja
- Osigurati dovoljno dugo trajanje savjetovanja
- Izraditi kodeks korištenja e-savjetovanja i upoznati sudionike s njime
- Kombinirati e-savjetovanja s tradicionalnim oblicima savjetovanja s javnošću
- Unaprjeđenje metodologije praćenja i vrednovanja provedenih savjetovanja kako bi se veći naglasak stavio na čimbenike djelotvornosti, vidljivosti i utjecaja savjetovanja

Hvala na pažnji!