



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

---

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

**CONF/PLE(2009)CODE1**

## **KODEKS DOBRE PRAKSE ZA GRAĐANSKO UČEŠĆE U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA**

Usvojen na Konferenciji INGOs<sup>1</sup> na sastanku 1. oktobra 2009. godine

---

<sup>1</sup> INGOs – International Non Governmental Organizations (Međunarodne nevladine organizacije)

<b>I. Uvod .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Ciljevi i namena .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Opšti okvir za građansko učešće .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Kako se angažovati .....</b>	<b>7</b>
<b>V. Matrica građanskog učešća .....</b>	<b>17</b>

## I. Uvod

Jedna od najvećih briga savremenih demokratija je otuđivanje građana od političkih procesa. U tom kontekstu, kao i u mnogim drugim, civilno društvo predstavlja važan element demokratskih procesa. Ono omogućuje građanima alternativni način, pored onog koji nude političke partije i lobiji, da kanališu drukčiji pogled na stvari i obezbeđuje raznovrsna interesovanja u procesu donošenja odluka.

Komiteo ministara Saveta Evrope je izrazio priznanje – u Preporuci Komiteta Ministara [CM/Recommendation (2007)] od 14. oktobra 2007. – za „bitni doprinos nevladinih organizacija razvoju i realizaciji demokratije i ljudskih prava, naročito putem promovisanja javne svesti, učestvovanja<sup>2</sup> u javnom životu i obezbeđivanja transparentnosti i odgovornosti državnih institucija“.

Na sastanku Foruma za budućnost demokratije Saveta Evrope, održanom u Švedskoj u junu 2007, učesnici su zatražili od Konferencije INGO Saveta Evrope da pripremi Kodeks dobre prakse civilnog učešća, koji će obuhvatiti teme kao što su mehanizmi učestvovanja NVO u procesima donošenja odluka i uključenost civilnog društva u javnu politiku.

Tako je Konferencija INGO na osnovu toga preuzela odgovornost da uradi nacrt Kodeksa dobre prakse civilnog učešća u procesu donošenja odluka. Ovaj dokument iznosi logičku podlogu, okvir i sredstva za pojačano civilno učešće. Dokument su pripremili iskusni predstavnici civilnog društva, zatim je bio razrađen u sve-evropskom konsultativnom procesu, testirali su ga i komentarisali članovi nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija (NVO) i već ga koriste aktivisti i predstavnici vlasti.

Konferencija međunarodnih NVO Saveta Evrope proizvela je lak za upotrebu, strukturiran i pragmatičan instrument namenjen donosiocima odluka i organizovanom civilnom društvu, uključujući NVO.

Kodeks nudi čitav spektar dobrih praksi. On nije obavezujući, ne propisuje pravila i ne zahteva mehanizme za svoje sprovođenje. On svim akterima u demokratskom procesu nudi smernice zasnovane na konkretnom praktičnom iskustvu dijaloga i saradnje između NVO i državnih institucija. Krajnji cilj je da olakša njihove međusobne odnose i da poveća osnaživanje građana i njihovo učešće u demokratskim procesima na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

Konferencija je tražila savete i inpute od ostalih institucija Saveta Evrope. I Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope i Parlamentarna skupština Saveta Evrope pozdravili su Kodeks dobre prakse: Kongres je spreman da doprinese njegovoj promociji i da ga koristi u svom radu, a Parlamentarna skupština je, sa svoje strane, istakla posebnu važnost e-alatki u učestvovanju.

Ovaj instrument treba da ima i imaće političke reperkusije. On će dati podsticaj i potporu sadašnjem trendu među lokalnim, regionalnim i nacionalnim vlastima da se

---

<sup>2</sup> U tekstu se koriste termini „učesće“ i „učestvovanje“ sa istim značenjem

konsultuju i saraduju sa civilnim društvom u uvođenju savremenih alatki u demokratsko upravljanje, te istovremeno produbljivanje učešća građana u javnom životu.

## **II. Ciljevi i namena**

Osnovni cilj ovog Kodeksa dobre prakse za građansko učešće jeste da doprinese stvaranju podsticajnog okruženja za NVO u zemljama članicama Saveta Evrope i u Belorusiji tako što će se na evropskom nivou definisati set opštih principa, smernica, oruđa i mehanizama za građansko učešće u političkim procesima donošenja odluka. Namera je da se Kodeks dobre prakse za građansko učešće primenjuje na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Kodeks dobre prakse za građansko učešće zasniva se na stvarnim iskustvima NVO širom Evrope, koje međusobno dele svoju dobru praksu i valjane metode angažmana s državnim institucijama.

Dodatni cilj Kodeksa dobre prakse za građansko učešće jeste da bude relevantno i delotvorno oruđe za NVO, od lokalnog do međunarodnog nivoa, tokom njihovog dijaloga s parlamentom, vladom i državnim institucijama. Cilj ovog kodeksa je da bude interaktivni instrument i da bude usmeren na akcije da bi bio koristan kako NVO, tako i državnim institucijama svuda u Evropi. Kao jedan od načina podrške primeni ovog Kodeksa dobre, postojaće i banka studija slučajeva, kao i dodatni set praktičnih alatki.

Ovaj Kodeks dobre prakse za građansko učešće namenjen je nacionalnim NVO, uključujući regionalne i lokalne organizacije u državama članicama Saveta Evrope i Belorusiji, kao i organizacijama na evropskom i međunarodnom nivou.

Druga ciljna grupa su državne institucije (parlament, vlada i javna administracija na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou). Ciljna grupa je široka, ali svrha Kodeksa dobre prakse za građansko učešće jeste da ima segmenata koji se mogu koristiti na svim nivoima javne administracije.

### **III. Opšti okvir za građansko učešće**

#### **III.i Parametri građanskog društva**

Nevladine organizacije i organizovano građansko društvo su bitni saradnici u razvoju i realizaciji demokratije i ljudskih prava. Definicija NVO koju je sročio Savet Evrope može se naći u Preporuci Saveta ministara (2007) 14, u kojoj se konstatuje da su „NVO volonterska samoupravljajuća tela ili organizacije osnovane da bi sledile ciljeve svojih osnivača ili članova, a kojima se u biti ne stiče profit“. S tim u vezi, termin kodeks dobre prakse za građansko učešće odabran je da bi se odnosio na organizovano građansko društvo, uključujući volonterske grupe, neprofitne organizacije, udruženja, fondacije, dobrotvorne grupe, kao i zajednice zasnovane na geografskim ili interesnim osnovama, te grupe za javno zastupanje. Osnovne delatnosti NVO usmerene su na vrednosti socijalne pravde, ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. U ovim oblastima, svrha NVO je da promoviše ideje i da unapređuje živote ljudi.

Nevladine organizacije predstavljaju ključnu komponentu učestvovanja u otvorenom, demokratskom društvu putem angažovanja velikog broja pojedinaca. Činjenica da su mnogi od ovih pojedinaca takođe glasači naglašava komplementaran odnos s reprezentativnom demokratijom.

Proces donošenja odluka može imati koristi od znanja i nezavisne ekspertize NVO. To je navelo vlade na svim nivoima, od lokalnih i regionalnih do nacionalnih, kao i međunarodne institucije, da iskoriste relevantno iskustvo i kompetentnost NVO koje bi mogle da im pomažu u razvoju i sprovođenju politike. One uživaju jedinstveno poverenje svojih članova i društva da će obznaniti šta njih zanima, da će predstavljati njihove interese i da će postići da budu uključene u događanja i na taj način obezbediti ključni doprinos razvoju politike.

Ovaj tekst stavlja težište na doprinos organizovanog građanskog društva demokratskim procesima i nije usredsređen na povezano pitanje građanskog učestvovanja, tj. na pojedince. U ovom slučaju se podrazumeva da čin razvijanja udruženja i organizacija zajednice predstavlja čin nezavisne društvene organizacije i da nije usredsređen samo na pojedinačnu akciju. Podrazumeva se da organizovane grupe postoje da bi potpomogle potrebe svojih članova, te da bi bile od koristi široj društvenoj zajednici; zbog toga one deluju kao ključni kanal učestvovanja i kao faktor angažovanja građana.

#### **III.ii Principi građanskog učešća**

Da bi negovale konstruktivne odnose, NVO i državne institucije na različitim nivoima treba da deluju na sledećim zajedničkim principima:

##### **Učešće**

Nevladine organizacije prikupljaju i kanališu gledišta svojih članova, korisničkih grupa i zainteresovanih građana. Ovaj doprinos obezbeđuje ključnu vrednost političkom procesu donošenja odluka pojačavajući kvalitet, razumevanje i dugoročniju primenu inicijative te politike. Preduslov za ovaj princip je da su procesi za učešće otvoreni i pristupačni, zasnovani na dogovorenim parametrima za učešće.

**Poverenje**

Otvoreno i demokratsko društvo zasniva se na poštenim međusobnim odnosima između aktera i sektora. Iako NVO i državne vlasti imaju različite uloge, zajednički cilj da se poboljša život ljudi može se postići na zadovoljavajući način samo ako je zasnovan na poverenju koje podrazumeva transparentnost, uvažavanje i uzajamno poverenje.

**Odgovornost i transparentnost**

Delovanje u javnom interesu zahteva otvorenost, obaveznost, jasnoću i odgovornost, kako NVO, tako i državnih institucija, uz transparentnost u svim fazama.

**Nezavisnost**

Nevladine organizacije moraju biti priznate kao slobodna i nezavisna tela što se tiče njihovih ciljeva, odluka i aktivnosti. One imaju pravo da deluju nezavisno i da javno zastupaju pozicije različite od pozicija vlasti, s kojima inače mogu saradivati.

**III.iii Uslovi za građansko učešće**

Uslovi koji omogućavaju udruživanje dobro su dokumentovani. U skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR), zahteva se sloboda izražavanja (član 10 ECHR) i sloboda okupljanja i udruživanja (član 11 ECHR), kao i odgovarajuća sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Da bi se osiguralo da će bitni doprinosi NVO biti bez diskriminacije sadržani u političkom procesu donošenja odluka, zahteva se podsticajni ambijent. Uslovi za takav ambijent uključuju vladavinu prava, pridržavanje osnovnih demokratskih principa, političku volju, povoljno zakonodavstvo, jasne procedure, dugoročnu podršku i resurse za održivo građansko društvo, te zajednički prostor za dijalog i saradnju. Ovi uslovi dopuštaju konstruktivne odnose između NVO i državnih institucija, izgrađene na uzajamnom poverenju i međusobnom razumevanju participativne demokratije.

## IV. Kako se angažovati

Da bi zadovoljio glavni cilj politike Kodeksa dobre prakse za građansko učešće, kao i da bi osigurao njenu relevantnost i praktičnu primenljivost za NVO prilikom njihove uključenosti u politički proces donošenja odluka, ovaj odeljak prikazuje u glavnim crtama kako građansko društvo može učestvovati.

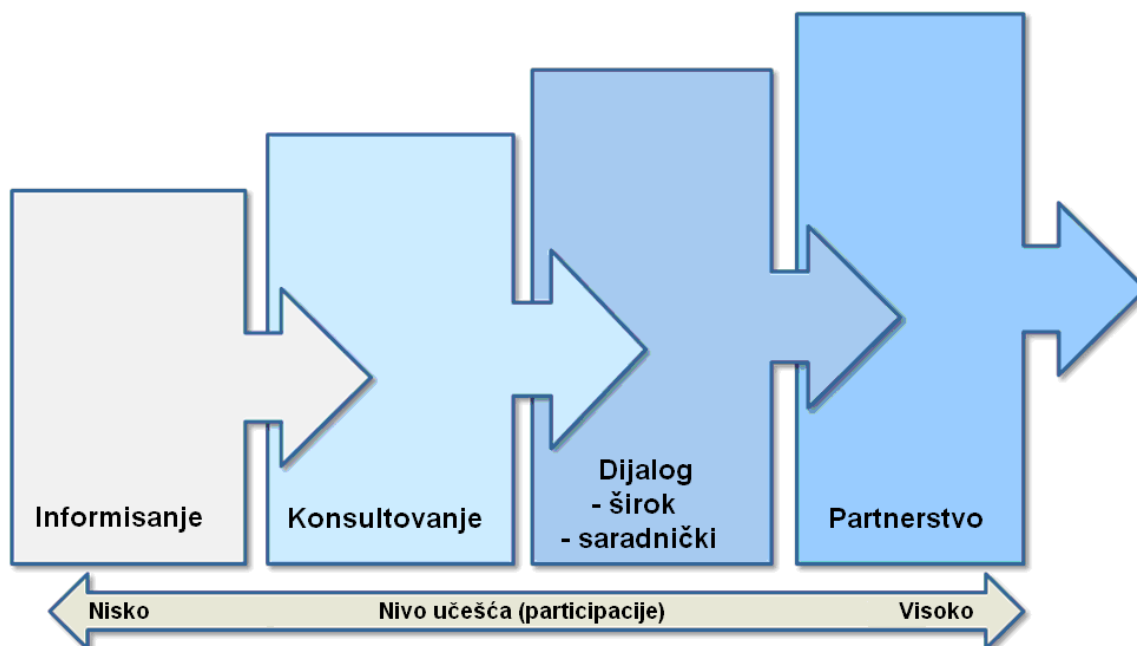
U ovom procesu postoje dve međusobno povezane dimenzije. Kao prvo, nivoi učestvovanja opisani su u odeljku III.i, razvrstani prema intenzitetu koji se pojačava, od jednostavnog davanja informacija do konsultacije, dijaloga i najzad partnerstva između NVO i državnih institucija. Kao drugo, koraci u procesu donošenja političkih odluka prikazani su u kraćim crtama u odeljku III.ii. Naime, reč je o šest koraka koje preduzimaju državne institucije od postavljanja programa rada preko sprovođenja do nadgledanja i preformulisanja.

Poseban odeljak (III.iii) nudi oruđe koje se može primeniti u bilo kojoj fazi i koje obezbeđuje višeslojnu podršku procesu učestvovanja.

Ovi elementi se zatim kombinuju da bi oblikovali matricu građanskog učešća (IV) koja daje vizuelnu prezentaciju međusobno povezane prirode procesa.

### IV.i Različiti nivoi učešća

Uključenost NVO u različite korake procesa donošenja političkih odluka varira u zavisnosti od intenziteta učestvovanja. Postoje četiri postepena nivoa učestvovanja, od nivoa koji je najmanje participativan do onoga koji je to najviše. To su: informacija, konsultacija, dijalog i partnerstvo. Oni se mogu primeniti u svakom koraku procesa donošenja odluka, ali su često posebno relevantni u izvesnim tačkama procesa.



## **1. Informacija**

Pristup informaciji je osnova za sve naredne korake uključenosti NVO u proces donošenja političkih odluka. Ovo je relativno nizak nivo učestvovanja koji se obično sastoji od jednosmernog dobijanja informacija od državnih institucija i ne zahteva se niti se očekuje međusobna povezanost sa NVO ili njeno sudelovanje.

Informacije su relevantne za svaki korak u procesu donošenja odluka.

## **2. Konsultacija**

Ovo je oblik inicijative kad državne institucije zatraže mišljenje NVO o određenoj temi politike ili razvoja. Konsultacija obično uključuje informisanje NVO od strane državnih institucija o tekućem razvoju politike i traženje komentara, stavova i povratne informacije. Inicijativa i teme potiču od državnih institucija, a ne od NVO.

Konsultacija je relevantna za sve korake u procesu donošenja odluka, pogotovo za izradu nacarta, monitoring i preformulisanje.

## **3. Dijalog**

Inicijativu za dijalog može preduzeti bilo koja strana i on može biti ili **širok** ili **saradnički**.

Široki dijalog je dvosmerna komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima da bi se obezbedila redovna razmena stavova. On se kreće u rasponu od otvorenih javnih rasprava do specijalizovanih sastanaka između NVO i državnih institucija. Diskusija ostaje širokog raspona i nije izričito vezana za tekući proces razvoja politike.

Saradnički dijalog se izgrađuje na zajedničkim interesima za određeni razvoj politike. Saradnički dijalog obično dovodi do zajedničke preporuke, strategije ili zakona. Saradnički dijalog ima veću snagu od širokog dijaloga zato što se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovnih sastanaka na kojima se razvijaju osnovne strategije politike i koji često dovodi do dogovorenih rezultata.

Dijalog je veoma cenjen u svim koracima ciklusa političkog donošenja odluka, ali je bitan za postavljanje programa rada, izradu nacarta i preformulisanje.

## **4. Partnerstvo**

Partnerstvo podrazumeva zajedničku odgovornost na svakom koraku u političkom procesu donošenja odluka, od postavljanja programa rada, izrade nacarta i sprovođenja inicijativa politike. To je najviši oblik učestvovanja.

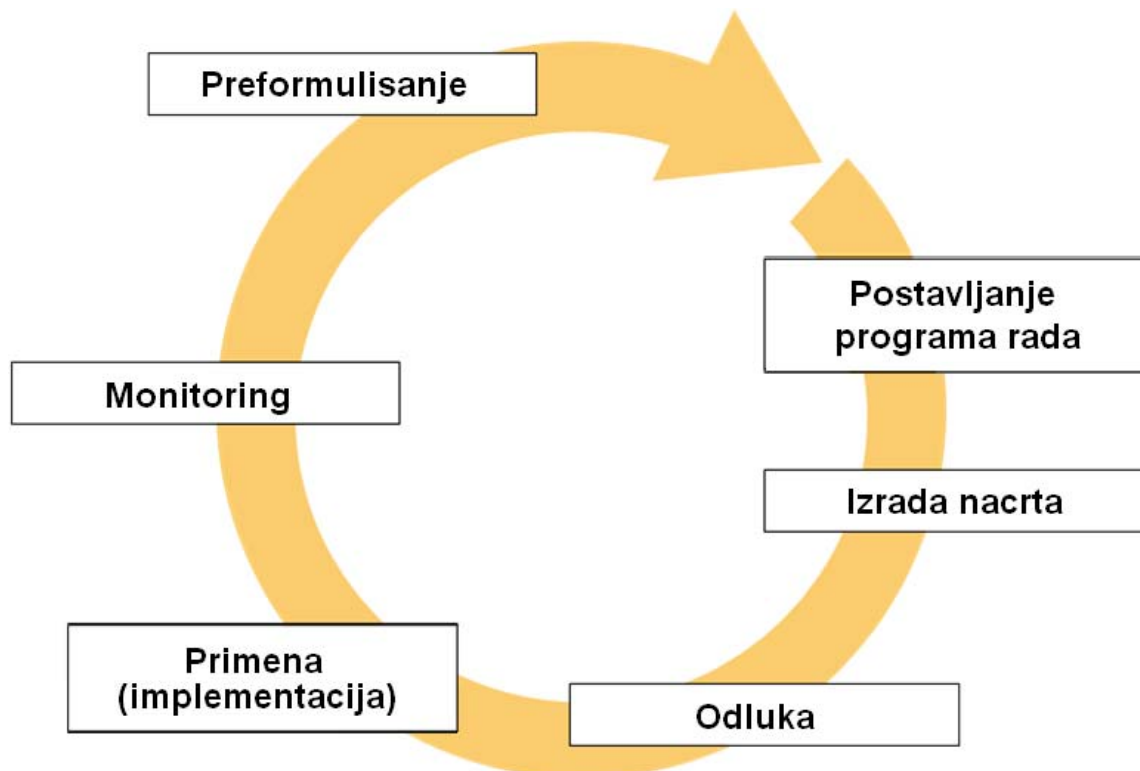
Na ovom nivou, NVO i državne institucije sastaju se radi bliske saradnje, pri čemu su, međutim, NVO i dalje nezavisne i imaju pravo da sprovedu kampanje i da deluju bez obzira na partnersku situaciju. Partnerstvo može obuhvatati aktivnosti kao što je delegiranje određenih zadataka nekoj NVO, na primer pružanje usluga, kao i participatorni forumi i osnivanje tela koja donose zajedničke odluke, uključujući i ona za dodelu resursa.

Partnerstvo se može zasnovati na svakom koraku političkog procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za postavljanje programa rada ili koraka koji se sprovedu prilikom implementacije.



## IV.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka

Niže prikazan ciklus definiše šest različitih koraka procesa donošenja političkih odluka, postavljanje programa rada, izrada nacrtu, donošenje odluka, sprovođenje politike, monitoring i preformulisanje politike. Svaki korak nudi mogućnosti uzajamnog dejstvovanja NVO i državnih institucija.



### 1. Postavljanje programa rada

Politički program rada dobija saglasnost parlamenta i vlade, ali ga mogu oblikovati NVO ili grupe NVO putem kampanja i lobiranja za probleme, potrebe i interese. Nove inicijative politike često su rezultat uticaja kampanja koje sprovode NVO. Tokom ovog koraka cilj NVO je da utiču na donosiocce odluka u ime kolektivnog interesa, te da se ponašaju na način koji je komplementaran sa političkom debatom.

#### Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** pokreće pitanja koja se tiču interesa i potreba određene korisničke grupe, te gledišta ili opšteg javnog interesa koji nisu pokriveni zakonima ili drugim dokumentima, instrumentima ili merama politike.
- **Informisanje i podizanje svesti:** sa državnim institucijama, NVO dele otkrića do kojih su došle, uključuju i predstavljaju članove, korisnike i ključne grupe građana, te deluju kao kanali kojima se dolazi do građana; da se sluša, reaguje i informiše.
- **Stručnost i saveti:** eksperti sa znanjem o određenoj temi igraju ključnu ulogu u postavljanju političkog programa. Njihove analize i istraživanja prepoznaju tekuće i buduće potrebe društva i omogućuju bitne perspektive.

- **Inovacija:** razvoj novih rešenja i pristupa; pokazivanje kako se oni mogu uneti u politički program rada.
- **Pružanje usluga:** ključni akter u oblikovanju politike i u stvaranju alternativnih usluga, ili onih koje još ne postoje, za određene grupe korisnika.

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje ažuriranih, tačnih i blagovremenih informacija u formatu koji je pristupačan svim zainteresovanim stranama
- **Procedure:** razvijati i pridržavati se transparentnih procesa donošenja odluka. Obezbediti jasne, otvorene i pristupačne procedure za učešće
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti aktivno učešće građanskog društva putem, na primer, obezbeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga
- **Brzo reagovanje:** obezbediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika državnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju

Korisna oruđa i mehanizmi:

#### **Informacija:**

- **Lak i otvoren pristup** relevantnim, tačnim i blagovremenim **informacijama** o procesu politike, dokumentima i političkim donosiocima odluka, npr. on-lajn baze podataka
- **Istraživanje**, da bi se razumeo neki aktuelan problem, kao i razrada predloženih rešenja
- **Kampanje i lobiranje** od strane NVO na podizanju svesti, kao što su dokumenta o politici, poster i leci, internet sajtovi, saopštenja za štampu i javne prezentacije
- **Internet sajt** sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja

#### **Konsultacija:**

- **Podnošenje peticije** može se vršiti putem interneta (on-lajn), kao što je e-peticija ili veb-forum
- **Konsultacija**, korišćenjem on-lajn ili drugih tehnika, da bi se od zainteresovanih grupa saznalo o njihovim interesovanjima i prikupile sugestije

#### **Dijalog:**

- **Javne rasprave i javni forumi**, sa zainteresovanim grupama, da bi se identifikovali i protumačili osetljivost i interesi različitih grupa
- **Forum građana i budući saveti** koji će razgovarati sa građanima i NVO
- **Ključni kontakt u vladi** koji će omogućiti građanskom društvu pristup informacijama o tekućim inicijativama politike

#### **Partnerstvo:**

- **Radna grupa ili odbor** osnovani kao stalna ili *ad hoc* grupa eksperata koji će davati savete o prioritetima politike

## **2. Izrada nacрта**

Državne institucije obično imaju čvrsto ustanovljene procese za izradu nacрта politike. Pri tom, NVO su često uključene u oblasti kao što je prepoznavanje problema, predlaganje rešenja i obezbeđivanje dokaza za predlog koji im je najvažniji, na primer, putem intervjua ili istraživanja. Omogućavanje prilika za konsultaciju treba da bude ključni element u ovom koraku, kao i različiti oblici dijaloga kojima se od ključnih zainteresovanih strana prikuplja input.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** garantuje da se razmatraju potrebe i interesi zainteresovanih strana na koje nacrt politike ima uticaja
- **Informisanje i podizanje svesti:** NVO informišu svoje članove, korisnike i ključne grupe građana o procesu izrade nacrt
- **Stručnost i saveti:** omogućuju analize i istraživanje o problemima o kojima je reč ili pokreću dodatne prioritete koje treba uključiti u nacrt politike
- **Inovacija:** obezbeđuje rešenja putem uvođenja novih pristupa, praktičnih rešenja i konkretnih modela koji donose korist određenim grupama korisnika
- **Pružanje usluga:** input za nacrt politike da bi se osiguralo razmatranje određene potrebe njihovih korisnika, te da su ispunjeni potrebni uslovi
- **Funkcija „psa čuvara”<sup>3</sup>:** prate proces izrade nacrt da bi proverile da li se razmatraju interesi zainteresovanih grupa, te da li je proces inkluzivan i transparentan

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje blagovremenih i sveobuhvatnih informacija o tekućim konsultativnim procesima
- **Procedure:** razvijati i pridržavati se minimuma konsultativnih standarda, kao što su jasni ciljevi, pravila za učešće, vremenski okviri, kontakti, itd. Organizovati otvorene konsultativne sastanke, uključujući poziv svim potencijalnim zainteresovanim stranama
- **Obezbeđivanje resursa:** obezbediti odgovarajuće vremenske rokove i sredstva za konsultacije da bi se osiguralo učešće različitih nivoa građanskog društva
- **Brzo reagovanje:** obezbediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika državnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju o reagovanjima na konsultacije

Korisna oruđa i mehanizmi:

**Informacija:**

- **Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike,** uključujući jedinstven informativni punkt za nacrt politike, gde javnost može dobiti informacije u različitim formatima
- **Internet sajt** sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja
- **Kampanje i lobiranje** da bi se oblikovao nacrt politike kroz dokumenta o stavu po nekom pitanju, pisma, manifesti
- **Internet prenos** sa rasprava, sastanaka i debata, što ljudima omogućava da neposredno gledaju i slušaju
- **Istraživanje,** da bi se obezbedio input za proces izrade nacrt politike

**Konsultacija i dijalog:**

- **Rasprave i paneli sa pitanjima i odgovorima** sa zainteresovanim grupama da bi se identifikovali i protumačili osetljivost i interesi i prikupili predlozi, licem u lice ili on-lajn.
- **Ekspertski seminari i sastanci** u koje su uključeni eksperti za razvoj specijalizovanih istraživanja ili studija koje se mogu koristiti u izradi nacrt.
- **Odbori u kojima ima raznovrsnih zainteresovanih strana i savetodavna tela** koja se sastoje od ili u koje su uključeni predstavnici sektora NVO; mogli bi biti stalni ili *ad hoc*.

---

<sup>3</sup> Na engleskom jeziku „watch dog” – podrazumeva nadzornu funkciju

### **Partnerstvo:**

- **Zajednički rad na nacrtu:** aktivna uključenost u izradu delova nacrtu zakonodavnog procesa.

### **3. Odluka**

Oblici političkog donošenja odluka variraju zavisno od nacionalnog konteksta i zakonodavstva. Zajedničke karakteristike su uspostavljanje direktive politike vlade preko ministarstava; ili zakonodavstvo, kao što je usvajanje zakona putem glasanja u parlamentu, ili javni referendum, koji onda zahteva podsticajno zakonodavstvo. Nacrti zakona i predlozi treba da budu otvoreni za input i učešće NVO. Državne institucije treba da procene različita gledišta i mišljenja pre donošenja odluke. U ovom koraku konsultacija je ključna za odluku koja se zasniva na informacijama. Međutim, konačna snaga odluke leži na javnim institucijama, osim ako se odluka donosi putem javnog glasanja, referenduma ili mehanizma zajedničkog odlučivanja.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** uticati na donosiocima odluka pre glasanja
- **Informisanje i podizanje svesti:** informisati članstvo, korisnike i ključne grupe građana o političkim odlukama i njihovim mogućim efektima
- **Stručnost i saveti:** vršenje detaljne analize da bi se donosioci odluka informisali i da bi se na njih uticalo
- **Funkcija „psa čuvara“:** prate proces donošenja odluka da bi se proverilo da li je demokratski, transparentan i optimalno delotvoran.

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o politikama koje su trenutno u procesu donošenja odluka
- **Procedure:** ponuditi i slediti procedure za mehanizme odlučivanja u saradnji, tamo gde je to primenjivo
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti i podržati aktivno učešće građanskog društva uključivanjem NVO u korake donošenja odluka
- **Brzo reagovanje:** slušati, razmatrati i reagovati na input građanskog društva

Korisna oruđa i mehanizmi

#### **Informacija:**

- **Kampanje i lobiranje** da bi se uticalo na donosiocima odluka, na primer, koristeći letke, internet sajtove, saopštenja za štampu i javne prezentacije

#### **Konsultacija i dijalog:**

- **Otvorene plenarne sednice ili sastanci odbora** da bi se obezbedio otvoreni pristup debatama tokom donošenja odluka

#### **Partnerstvo:**

- **Zajedničko donošenje odluka** putem foruma, konferencija za postizanje konsenzusa i drugih participativnih sastanaka
- **Zajedničko odlučivanje**, kao što je participativno budžetiranje

### **4. Implementacija**

Ovo je korak tokom kojeg su mnoge NVO najaktivnije, na primer u pružanju usluga i realizaciji projekata. Veliki deo posla koji NVO obave tokom prethodnih koraka uključuje pokušaje da se utiče na sprovođenje politike. Ova faza je posebno važna da bi se osiguralo da će nameravani rezultat biti postignut. Pristup jasnim i transparentnim informacijama o očekivanjima i mogućnostima tokom ovog koraka je bitan, kao i aktivna partnerstva.

Doprinos NVO:

- **Informisanje i podizanje svesti:** prvenstveno usredsređenost na podizanje svesti javnosti, te objašnjavanje prednosti ili nedostataka i uticaja politike
- **Pružanje usluga:** jedan ključni akter u sprovođenju inicijativa politike često snosi glavnu odgovornost za njihovo izvršenje
- **Funkcija „psa čuvara“:** da bi se procenilo i osiguralo da se politika sprovodi kako je nameravano, bez štetnih nuspojava

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o strategijama implementacije, procedurama javnih tendera i smernicama projekta
- **Procedure:** slediti ustanovljena pravila za sprovođenje politike
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti aktivno učešće građanskog društva u koracima implementacije putem, na primer, obezbeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga
- **Brzo reagovanje:** biti na raspolaganju i reagovati na određene potrebe nastale zbog okolnosti vezanih za sprovođenje politike

Korisna oruđa i mehanizmi:

**Informacija:**

- **Otvoren i slobodan pristup** dokumentima iz javnog sektora koji su u vezi sa projektima i odlukama o implementaciji
- **Internet sajt** sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja
- **Upozorenja putem mejla,** kojima se najavljuju predstojeći projekti i mogućnosti finansiranja
- **FAQ (najčešće postavljena pitanja)** on-lajn ili drugi kanali koji pružaju informacije predstavljene u obliku pitanja i odgovora, a čiji je cilj da se obezbedi praktična pomoć
- **Javno objavljena tenderska procedura** da bi se obezbedio otvoren i transparentan proces pružanja usluga

**Konsultacija:**

- **Događaji, konferencije, forumi i seminari** radi informisanja i rasprave o sprovođenju politike sa NVO i javnošću

**Dijalog:**

- **Seminari za izgradnju kapaciteta** da bi se povećalo znanje i kapaciteti potrebni za implementaciju
- **Seminari – obuka** za NVO i državne institucije na određene teme koje se odnose na implementaciju, kao što su prijave za nabavke, projekat i finansiranje

**Partnerstvo:**

- **Strateško partnerstvo,** pri čemu NVO i državne institucije uspostavljaju partnerstvo radi sprovođenja politike; ovo se može kretati u rasponu od malih oglednih programa do odgovornosti za potpunu implementaciju

## 5. Monitoring

U ovoj fazi uloga NVO je da prati i procenjuje rezultate sprovedene politike. Važno je imati spreman delotvoran i transparentan sistem za monitoring koji osigurava da će politika/program postići nameravanu svrhu.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** pratiti i objaviti da li je inicijativa politike ostvarila nameravanu korist i da li je postigla nameravani rezultat za društvo
- **Stručnost i saveti:** prikupljanje dokaza ili istraživanje uticaja politike; uključuje trustove mozгова (think tanks) i institute za istraživanja
- **Pružanje usluga:** odgovornost da se vrši monitoring efekata programa, u smislu kvaliteta, održivosti, delotvornosti i primera stvarnih slučajeva
- **Funkcija „psa čuvara“:** prioritarna uloga u praćenju uticaja politike da bi se osiguralo da su postignuti nameravani ciljevi

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o tekućem statusu politike
- **Brzo reagovanje:** slušati i reagovati na određene pojedinosti na koje su ukazale NVO i građansko društvo

Korisna oruđa i mehanizmi

**Informacija:**

- **Otvoren i slobodan pristup informacijama** o napredovanju politike
- **Prikupljanje dokaza** da bi se obradili slučajevi i statistika o realizaciji projekta
- **Evaluacija** politike i njen uticaj putem konferencija i podnošenja izveštaja
- Nezavisne **istraživačke studije** da bi se iz njih izvukle ključne lekcije

**Konsultacija:**

- **Mehanizmi povratnih informacija** za praćenje napretka, kao što su ankete, ankete preko interneta ili upitnici

**Dijalog:**

- **Radna grupa ili odbor** koji se sastoji od predstavnika NVO (kako korisnika tako i davalaca usluga), a koji je zadužen za monitoring i evaluaciju inicijative politike

**Partnerstvo:**

- **Radna grupa ili odbor** koji se sastoji od predstavnika NVO i državnih institucija koje se okupljaju u strateško partnerstvo da bi pratile i procenjivale inicijative politike

## 6. Preformulisanje

Znanje stečeno iz procene sprovođenja politike, spojeno s potrebama koje nastaju u društvu, često zahteva preformulisanje politike. Ono se mora zasnivati na pristupu informacijama i mogućnostima za dijalog da bi se identifikovale potrebe i inicijative. Ovo preformulisanje dozvoljava započinjanje novog ciklusa donošenja odluka.

Doprinos NVO:

- **Javno zastupanje:** lobiranje za obnovu politike iznošenjem ograničenja ili nuspojava u tekućoj politici da bi se odgovorilo potrebama korisnika ili građana
- **Stručnost i saveti:** istraživanje i analize da bi se identifikovale „rupe“/propusti u tekućoj inicijativi politike i da bi se obezbedio razlog za preformulisanje
- **Inovacija:** razviti nove pristupe u bavljenju relevantnim pitanjima politike; ovo može biti ključni element u obnovi politike
- **Pružanje usluga:** identifikovati prepreke i prikupiti dokaze da bi se ilustrovale potrebe koje nastaju, a koje zahtevaju preformulisanje politike

Odgovornost državnih institucija:

- **Podeliti informacije s drugima:** obezbeđivanje informacija o mogućoj reviziji politike i njihova percepcija potrebnih promena u politici
- **Procedure:** obezbediti jasne, otvorene i pristupačne procese za učešće
- **Obezbeđivanje resursa:** omogućiti i podržati aktivno učešće građanskog društva
- **Brzo reagovanje:** slušati i delovati na osnovu inputa od NVO.

Korisna oruđa i mehanizmi:

**Informacija:**

- Otvoren i slobodan pristup informacijama o evaluacijama, rezultatima studija i ostalih dokaza o postojećoj politici

**Konsultacija:**

- **Konferencija ili sastanak** da bi se utvrdili sledeći koraci koje planira državna institucija
- **On-lajn konsultacija** da bi se prikupila gledišta građanskog društva o tome kako će se nastaviti politika/projekat

**Dijalog:**

- **Seminari i forumi za promišljanje** da bi se zainteresovane grupe uključile u razvoj novih pravaca na političkom polju, npr. Svetski kafe, otvoreni prostor, ostale metode prikupljanja iznenadnih ideja (brainstorming)

**Partnerstvo:**

- **Radna grupa ili odbor** u kojem NVO formiraju ekspertsku grupu zajedno s ostalim zainteresovanim stranama i državne institucijama u cilju preporuke za revidiranje politike

#### **IV.iii Višenamenske aletke i mehanizmi za građansko učešće**

Postoje određena oruđa ili mehanizmi svuda po Evropi koji su uzimani u obzir tokom konsultacija o Kodeksu dobre prakse za građansko učešće, koji pružaju višenamensku podršku učestvovanju sve vreme tokom procesa donošenja odluka:

##### **1. E - učešće**

E - alatke nude veliki potencijal za poboljšanje demokratske prakse i učešće organizovanog građanskog društva. One u velikoj meri mogu doprineti transparentnosti, odgovornosti i brzom reagovanju institucija, kao i promociji građanskog angažovanja, osnaživanju i povećanju pristupačnosti i inkluzivnosti demokratskog procesa. Kako bi se u potpunosti iskoristio njihov potencijal, e-alatke treba da koriste svi učesnici procesa donošenja odluka, uključujući i institucije na svim nivoima i organizovano civilno društvo.

##### **2. Izgradnja kapaciteta za učešće**

Bitno je razviti kapacitete i veštine lokalnih, regionalnih i nacionalnih NVO da bi one mogle biti aktivno uključene u formulisanje politike, razvoj projekta i pružanje usluga. U razvoj kapaciteta takođe se mogu uključiti seminari za obuku da bi se unapredilo razumevanje recipročnih uloga NVO i državnih institucija u ovom angažmanu, kao i razmena programa da bi se olakšalo razumevanje stvarnosti svakoga od aktera.

##### **3. Strukture za saradnju između NVO i državnih institucija**

Da bi se olakšao odnos između državnih institucija i NVO, u nizu zemalja su osnovana koordinaciona tela. Na primer, vladina tela, kao što je kontakt osoba za građansko društvo pri svakom ministarstvu ili centralno koordinaciono telo kao jedini

sagovornik; zajedničke strukture, kao što su odbori s raznovrsnim zainteresovanim stranama, radne grupe, saveti eksperata i ostala savetodavna tela (stalna ili *ad hoc*); ili NVO savezi/koalicije koji udružuju resurse i razvijaju zajedničke pozicije.

#### **4. Okvirna dokumenta o saradnji između NVO i državnih institucija**

U mnogim evropskim zemljama razrađeni su okvirni dogovori da bi se u glavnim crtama prikazalo šta se preuzima, koje su uloge i odgovornosti, te procedure za saradnju. Ova dokumenta prikazuju jasnu osnovu za odnose, čime olakšavaju dijalog koji je u toku, kao i uzajamno razumevanje NVO i državnih institucija. Ovde spadaju bilateralni dogovori s parlamentom ili vladom, strateški dokumenti za saradnju i zvanični programi za saradnju koje su usvojile javne institucije.



## V. Matrica građanskog učešća

Da bi se ilustrovao i pojasnio odnos, niže prikazana matrica vizualizuje korake u političkom procesu donošenja odluka i njihovu vezu sa nivoima učestvovanja. Ona se zasniva na dobroj praksi i primerima iz građanskog društva po celoj Evropi, a namera joj je da podstakne na akciju i da pojača međusobne odnose između NVO i državnih institucija.

U svakoj fazi procesa donošenja odluka (slevo nadesno) postoje različiti nivoi učestvovanja NVO (odozdo naviše). Predviđeno je da koraci u procesu donošenja političkih odluka mogu da se primenjuju u svim kontekstima u Evropi, od lokalnih do nacionalnih. Kako je već objašnjeno, nivoi učestvovanja u svakoj tački procesa donošenja odluka mogu varirati od niskog do visokog, a namera je da se predloženo oruđe koristi kao način sprovođenja svake vrste učestvovanja.

Ova matrica se može koristiti na veoma raznovrsne načine, kao što je mapiranje nivoa angažovanosti građanskog društva u bilo kom datom procesu politike; procenjivanje učestvovanja NVO u bilo kojoj određenoj tački procesa; kao praktični resurs za planiranje aktivnosti politike od strane NVO. Ona se ne smatra iscrpnim spiskom i može se prilagoditi mnogim drugim upotrebama.

Matrica ilustruje međusobno povezane elemente učestvovanja u procesu donošenja odluka. Ovaj primer pokazuje kako se pomoću gorepomenutih korisnih oruđa može dostići nameravani nivo učestvovanja na svakom koraku tokom procesa donošenja odluka.

<b>Partnerstvo</b>	Radna grupa ili odbor	Saradnja u izradi nacрта	Zajedničko donošenje odluka Donošenje odluka u saradnji	Strateška partnerstva	Radna grupa ili odbor	Radna grupa ili odbor
<b>Dijalog</b>	Rasprave i javni forumi Građanski forumi i budući saveti Ključni kontakt u vladi	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savetodavna tela	Otvorene plenarne sednice ili sednice odbora	Seminari za izgradnju kapaciteta Seminari za obuku	Radna grupa ili odbor	Seminari i forumi za promišljanje
<b>Konsultacija</b>	Podnošenje peticije On-lajn konsultacije ili druge tehnike	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savetodavna tela	Otvorene plenarne sednice ili sednice odbora	Događanja, konferencije, forumi, seminari	Mehanizmi povratne informacije	Konferencije ili sastanci On-lajn konsultacije
<b>Informacija</b>	Lak i otvoren pristup informacijama Istraživanje Kampanje i lobiranje Internet sajt za ključna dokumenta	Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike Internet sajt za ključna dokumenta Kampanje i lobiranje Internet prenosi Istraživački doprinosi	Kampanje i lobiranje	Otvoren pristup informacijama Internet sajt za pristup informacijama Mejl upozorenja FAQ(najčešće postavljena pitanja) Procedure javnog tendera	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Evaluacija Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
<b>Nivoi učešća</b>						
<b>Koraci u procesu donošenja političkih odluka</b>	<b>Postavljanje programa rada</b>	<b>Izrada nacрта</b>	<b>Odluka</b>	<b>Implementacija</b>	<b>Monitoring</b>	<b>Preformulisanje</b>