



Ovaj dokument je izvorno napisan na engleskom jeziku u okviru **Serije specijalnih izdanja br. 4, Međunarodnog udruženja za procenu uticaja, u avgustu 2006. godine.**

#### AUTORI

Pjer Andre u saradnji sa Bertom Enserinkom, Dezmondom Konorom i Piterom Krolom.

U tekst su uključeni i komentari Izdavačkog komiteta Međunarodnog udruženja za procenu uticaja.

#### KAKO CITIRATI OVAJ DOKUMENT

André P, B. Enserink, D. Connorand P. Croal 2006 *Public Participation International Best Practice Principles*. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

#### MEĐUNARODNO UDRUŽENJE ZA PROCENU UTICAJA (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT - IAIA)

- Sedište  
1330 23rd Street South, Suite C,  
Fargo, ND 58103-3705 USA,  
Tel. +1.701.297.7908,  
Fax +1.701.297.7917,  
info@iaia.org,  
www.iaia.org.

Prevod je urađen u okviru projekta „Lokalne zajednice u procesu evropskih integracija – ka održivom modelu građanskog učešća u kreiranju politike životne sredine“ koji realizuje Centar za evropske integracije Beogradske otvorene škole uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

Na srpski preveli Sara Polidoro i Slobodan Ocokoljić.

## UČEŠĆE JAVNOSTI Međunarodna načela dobre prakse

UČEŠĆE JAVNOSTI MOŽEMO DEFINISATI KAO UKLJUČIVANJE ZAINTERESOVANIH POJEDINACA I GRUPA, NA KOJE POZITIVNO ILI NEGATIVNO UTIČE PREDLOŽENI PROJEKAT, PROGRAM, PLAN ILI POLITIKA KOJA JE PREDMET PROCESA DONOŠENJA ODLUKE

#### Uvod

Tekst – „Učešće javnosti – Međunarodna načela dobre prakse“ ima za cilj da učesnicima u postupku procene uticaja<sup>1</sup> predstavi delotvorne prakse učešća javnosti.

Ovim dokumentom se:

- definišu pretpostavke za efikasno i adekvatno učešće javnosti u postupku procene uticaja;
- prepoznaju potrebni uslovi za podizanje kredibiliteta postupka javnog učešća, kao i uslovi za povećanjem interesovanja i posvećenosti zainteresovanih strana.

U ovom dokumentu su opisana načela i najnovija dostignuća u praksi uključivanja javnosti u proces donošenja odluka i izrađen je, pre svega, sa namerom da pruži preporuke i da bude od koristi onima koji su deo procesa učešća javnosti u okviru postupka procene uticaja. Dokument je zasnovan je na iskustvima članova **Međunarodnog udruženja za procenu uticaja** (International Association for Impact Assessment - IAIA) stečenim tokom praćenja procesa uključivanja javnosti u postupak procene uticaja. Napisan je za članove IAIA-e sa različitim pozadinom i područjem delovanja u postupku procene uticaja, kako bi unapredili svoje etičke stavove i kvalitet rada. Shodno tome, načela koja su ovde predstavljena su široka, uopštena i neobavezujuća. Učešće javnosti se u načelima ističe kao stub postupka procene uticaja, te se, uzimajući u obzir vremenska ograničenja, kao i ograničenja nastala nedostatkom informacija i resursa, na taj način može i primeniti na svim nivoima i za sve vrste planiranih intervencija (uključujući i strateški nivo).

Kao i postupak procene uticaja, i učešće javnosti se sve češće praktikuje širom sveta. Ovaj trend je u stalnom razvoju i omogućava učešće sve većeg broja korisnika postupka procene uticaja iz humanističkih, društvenih, primenjenih i prirodnih nauka i medicine, pa čak i njihovu usaglašenost u procesu učešća javnosti. Organizacija IAIA smatra da će ova načela biti korišćena za poboljšanje praksi učešća javnosti u postupku procene uticaja, kao i za podsticanje rasprave između zainteresovanih strana u cilju boljeg sprovođenja

<sup>1</sup> Od 1999. godine IAIA, kao vodeća organizacija u oblasti procene uticaja, pripremila je zbirku dokumenata o dobrim praksama u različitim sektorima postupka procene uticaja (npr. „Procena uticaja na životnu sredinu“, „Strateška procena uticaja“, „Procena uticaja na društvo“). Ovi dokumenti su izrađeni sa namerom da pruže široko usaglašene smernice članovima IAIA-e i drugim akterima angažovanim u postupcima procene uticaja.

projekata, zajedničkog upravljanja i konačno, u cilju stvaranja održivijeg sveta.

Tri glavne celine ovog dokumenta su:

- određivanje pojma procesa učešća javnosti;
- naglašavanje ciljeva procesa učešća javnosti u postupku procene uticaja;
- pružanje načela dobrih praksi za proces učešća javnosti.

### Šta je učešće javnosti?

Učešće javnosti može biti određeno kao uključivanje zainteresovanih pojedinaca i grupa na koje pozitivno ili negativno utiče predložena aktivnost (npr. projekat, program, plan ili politika). Stepem učešća javnosti varira, od pasivnog učešća u vidu pukog primanja informacija (jednosmerna forma učešća), preko učešća u konsultacijama (javne rasprave), do interaktivnog učešća (radionice, pregovori, posredovanje, pa čak i zajedničko upravljanje).<sup>2</sup> Različiti stepeni učešća javnosti mogu da budu relevantni u različitim fazama procesa postupka procene uticaja, od početne analize potreba zajednice i izveštaja o predloženoj intervenciji, pa sve do donošenja odluka, davanja saglasnosti na predložene odluke, monitoringa i nadzora nad sprovođenjem donetih odluka.

**Učešće javnosti ne podrazumeva manipulacije javnim mnjenjem veštinama PR-a (odnosa sa javnošću) ili ograničavanjem slobode učešća.**

### Ciljevi učešća javnosti

Učešće javnosti je suštinski važno za praksu dobrog upravljanja i jačanje demokratskih potencijala lokalne zajednice. Učešćem javnosti se istovremeno postiže ostvarivanje *različitih ciljeva*:

- pozivanje zainteresovane i aktivnostima pogođene javnosti na učešće u postupku odlučivanja zarad očuvanja pravde, ravnopravnosti i saradnje;
- informisanje i obrazovanje zainteresovanih strana (uključujući i predlagače, javnost, donosiocje odluka i regulatore) o planiranim aktivnostima i posledicama istih;
- sakupljanje podataka i informacija o ljudskim (uključujući i kulturnu, društvenu, ekonomsku i političku dimenziju) i biofizičkim osobenostima zajednice i

okruženja, kao i o odnosu zajednica prema svom okruženju (uključujući i tradicionalna i lokalna znanja);

- ostvarenje doprinosa javnosti u vidu novih ideja u vezi obima, vremenskih okvira i načina za smanjenje negativnih uticaja planiranih aktivnosti, radi poboljšanja pozitivnih rezultata ili pravedne nadoknade za štetne uticaje koji se ne mogu ublažiti;
- doprinos boljoj analizi predloga koji vode kreativnijem razvoju, održivijim aktivnostima i većoj podršci javnosti, nego što bi to u suprotnom bio slučaj;
- doprinos uzajamnom obrazovanju zainteresovanih strana i unapređenju postupka učešća javnosti i postupka procene uticaja tokom izrade predloga.

### Načela dobre prakse

Dokument tretira učešće javnosti kroz tri nivoa: **osnovna načela, operativna načela i razvojne smernice**.

**Osnovna načela** se primenjuju u svim fazama procesa učešća javnosti u okviru postupka procene uticaja, od strateških do operativnih nivoa. Bitno je znati i da su isti međuzavisni, te da u pojedinim slučajevima mogu biti i protivrečni. Prilikom primene načela učešća javnosti neophodan je uravnoteženi pristup. Na taj način bi se postupak procene uticaja sproveo u skladu sa načelima dobre prakse i tako ispunio svoju svrhu.

**Radna načela** se bave primenom osnovnih načela tokom sprovođenja glavnih faza i aktivnosti u okviru postupka procene uticaja.

**Razvojne smernice** određuju ključne načine za unapređenje učešća javnosti u postupku procene uticaja. Predviđeno je da se pomenuta načela mogu dalje razvijati u praksi. Na primer, mogu biti „usmereni ka konkretnim aktivnostima“ ili mogu uključiti „najbolje moguće tehnike“ ili „nove generacije“ načela učešća javnosti. Međutim, razvoj istih bi kroz nadogradnju i proširivanje osnovnih i operativnih načela predstavljao samo dodatni napor.

### Osnovna načela

Savremena praksa učešća javnosti u postupku procene uticaja bi trebalo da bude:

- **Prilagođena kontekstu** – da razume i uvažava društvene institucije, vrednosti i kulturu zajednica obuhvaćenih projektom; da poštuje istorijsku, kulturnu, ekološku, političku i društvenu pozadinu zajednica pogođenih posledicama predloženih aktivnosti.
- **Informativna i proaktivna** – da prepozna pravo javnosti da bude rano i smisleno informisana o predlozima koji bi mogli da utiču na život ili okruženje

<sup>2</sup> Arnštajn (1969, Časopis Američke Asocijacije Planera, (Journal of the American Planning Association) 35: 216-224) je bio prvi koji je identifikovao „skalnu učešća javnosti“ koje se kreće od ubeđivanja na jednom, do samoopredeljenja na drugom kraju skale, što ujedno predstavlja najjači oblik učešća javnosti. U takvoj situaciji proces neposredno sprovodi javnost, dok predlagač prihvata ishod.

iste. Povećanje stepena interesovanja i motivacije za učešćem javnosti dovodi do širenja jednostavnih i razumljivih informacija zainteresovanoj i predlogom pogođenoj javnosti.

- **Prilagodljiva i komunikativna** – da prepozna da je, u odnosu na demografiju, znanje, oblike vlasti, vrednosti i interese, javnost heterogena. U pogledu svih pojedinaca i strana, nužno je pratiti pravila delotvorne komunikacije među ljudima.
- **Pravedna i inkluzivna** – kada je reč o podeli odgovornosti, pokrivanju štete i koristi, da obezbeđuje uvažavanje svih interesa, uključujući i onih koji nisu predstavljeni ili nisu dovoljno zastupljeni. Učešće ili zaštita interesa nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući starosedeoce, žene, decu, stare i siromašne ljude, mora biti podsticano. Takođe, nužno je promovisati i ravnopravan odnos između sadašnjih i budućih generacija u pogledu jednakih prava na održivi razvoj.
- **Obrazovna** – da doprinosi međusobnom poštovanju i razumevanju svih zainteresovanih strana u postupku procene uticaja kada je reč o njihovim vrednostima, interesima, pravima i obavezama.
- **Kooperativna** – da promoviše saradnju, saglasnost i izgradnju konsenzusa. Potrebno je težiti uključivanju suprotstavljenih gledišta i vrednosti, te opštoj saglasnosti, kako bi se kroz donetu odluku promovisao i podržao održivi razvoj.
- **Dopunska** – da unapredi predmet studije, uzimajući u obzir rezultate procesa učešća javnosti; da izveštava i pruža povratne informacije zainteresovanim stranama o rezultatima procesa učešća javnosti, naročito o uticaju njihovog doprinosa u procesu odlučivanja.

Kako bi komunikacija između učesnika u postupku procene uticaja (npr. javnost, predlagač, donosioci odluka, zakonodavci) bila delotvorna, isti bi trebalo da se aktivno slušaju, uzimajući u obzir razlike u referentnim okvirima i stoga, drugačije shvatanje značenja pojmova, njihovo ophođenje prema drugima, njihove uloge i odnose među ulogama. Takođe, nužno je da obrate pažnju i na opšte stanje u kojem se odvija komunikacija, na ciljeve komunikacije, kao i neophodne pripreme. Za efikasnu dvosmernu komunikaciju potrebno je poštovanje drugih, kao i njihove kulture, tradicije i ličnosti.

## Radna načela

U vezi sa gore određenim osnovnim načelima, učešće javnosti bi trebalo da bude:

- **Održivo i započeto u ranoj fazi** – javnost mora da bude uključena što je ranije moguće (pre donošenja najvažnijih odluka) i da redovno učestvuje u postupku procene uticaja. Na ovaj način se stvara poverenje između učesnika, ostavlja se više vremena za sam postupak učešća javnosti, unapređuje se analiza potreba zajednice, poboljšava se analitički pregled i studija o proceni uticaja, smanjuje se rizik od širenja neosnovanih glasina i unapređuje javni imidž predlagača. Osim toga, regulator dobija više samopouzdanja prilikom donošenja ispravne odluke.
- **Dobro isplanirano i usmereno na pitanja koja su predmet dogovora** – sve zainteresovane strane koje učestvuju u postupku procene uticaja bi trebalo da budu upoznate sa ciljevima, pravilima, organizacijom, procedurama i očekivanim rezultatima planiranog procesa učešća javnosti. Na ovaj način se poboljšava verodostojnost samog procesa, kao i svih uključenih strana. Budući da konsenzus nije moguće uvek ostvariti, postupkom učešća javnosti bi trebalo da se naglasi razumevanje i poštovanje vrednosti i interesa učesnika, kao i da se usmeri na pitanja koja su predmet dogovora, a koja su relevantna za proces odlučivanja.
- **Podsticajno za učesnike** – kroz adekvatno širenje informacija o predlogu aktivnosti, o postupku učešća javnosti i o jednakim mogućnostima za finansiranje ili finansijsku podršku, treba podržati javnost u nameri da učestvuje. Izgradnja kapaciteta, pojednostavljene procedure i podrška su naročito potrebni grupama bez potrebnih kapaciteta za učešće i područjima u kojima ne postoje praksa učešća javnosti, ili tamo gde bi lokalna kultura mogla da koči ovaj proces.
- **Slojevita i prilagođena** – program učešća javnosti bi trebalo da bude pokrenut u najpogodnijoj fazi procesa odlučivanja o predlogu aktivnosti (npr. na nivou politike, plana ili programa). Javnost treba redovno pozivati da učestvuje, pri tom naglašavajući odgovarajuće vreme za učešće. Budući da postupak učešća javnosti u okviru postupka procene uticaja podrazumeva i korišćenje resursa (ljudskih, finansijskih, vremenskih), vremenski i prostorno usklađeno učešće javnosti bi trebalo da obezbedi i veću motivisanost građana.
- **Otvorena i transparentna** – bez obzira na njihovo etničko poreklo, pol i prihode, pojedinci i organizacije koje su direktno pogođene i zainteresovane za učešće,

kao i neupućene osobe, bi trebalo da imaju pristup svim relevantnim informacijama (npr. projektnoj dokumentaciji, izveštajima o nalazima i rezultatima kontrole). Takođe, istima bi trebalo omogućiti mogućnost učešća u relevantnim radionicama i sastancima u vezi postupka procene uticaja. U tom slučaju neophodno je pružiti potrebne informacije i podršku.

- **Orijentisana na kontekst** – budući da mnoge zajednice imaju svoja formalna i neformalna pravila za javni pristup resursima, rešavanju sukoba i upravljanju, učešće javnosti bi trebalo da bude prilagođeno društvenoj organizaciji odnosnih zajednica, shodno kulturnim, društvenim, ekonomskim i političkim aspektima istih. Na taj način se pokazuje poštovanje prema navedenim zajednicama i unapređuje javno poverenje u proces i njegove rezultate.
- **Precizna i uverljiva** – postupak učešća javnosti bi trebalo da se pridržava postojeće, uspostavljene etike i profesionalnih normi ponašanja. Podrška neutralnog moderatora postupku učešća javnosti na formalnom ili običajnom planu unapređuje objektivnost procesa, kao i jednakost u pravu na dostupnost informacija. Time se, takođe, podiže samopouzdanje javnosti prilikom davanja mišljenja o konkretnom pitanju. Učešće javnosti smanjuje tenzije, rizik od sukoba između učesnika i moguće slučajeve korupcije. U jednom takvom formalnom kontekstu preporučuje se usvajanje etičkih kodeksa.

### Razvojne smernice

Radi poboljšanja rezultata procesa učešća javnosti, svi učesnici bi trebalo da aktivno promovišu:

- **Pristup javnosti korisnim i značajnim informacijama** - iako su informacije uglavnom i *de facto* dostupne, bilo bi neophodno unaprediti pristup istima kako bi informacije bile razumljive i neupućenima, usmerene na konkretan problem i relevantne za proces odlučivanja.
- **Visok nivo uključenosti i učešća tokom odlučivanja.**
- **Kreativne načine angažovanja javnosti.**
- **Pristup pravdi i jednakosti.**

### O projektu „Načela dobre prakse učešća javnosti“

Organizacija IAIA je pokrenula projekat „Načela dobre prakse učešća javnosti“ na svom sastanku 2003. godine u Marakešu, u Maroku. Tom prilikom su učesnici sastanka preporučili kopredsedavajućima (Pjeru Andreu i Bertu Enserinku) i samoj IAIA-i da osmisle načela dobre prakse učešća javnosti, u saradnji sa zainteresovanim članovima IAIA-e. Pjer Andre sa Univerziteta u Montrealu, u Kanadi, Bert Enserink sa Univerziteta tehnologije u Delftu, u Holandiji, Des Konor, nekadašnji direktor odeljenja za učešće javnosti organizacije IAIA i „Konor usluga za razvoj“ u Kanadi i Piter Krol iz Kanadske agencije za međunarodni razvoj su zajednički prihvatili ovaj poduhvat. Mnogi drugi članovi su, takođe, učestvovali dajući komentare na svaki od predloženih nacrti. Drugi nacrt je bio predmet diskusije tokom radionica i sastanaka posvećenih učešću javnosti na Godišnjem sastanku IAIA-e 2004. godine u Vankuveru, u Kanadi, i na Godišnjem sastanku IAIA-e 2005. godine u Bostonu, u SAD. Tokom diskusije dati su mnogi komentari i sugestije koji su uključeni u ovu verziju dokumenta.

Koordinatori bi želeli da se zahvale sledećim članovima IAIA-e za njihove doprinose konsultativnom procesu: *Janet Amos, Ilse Aucamp, Diane Austin, Danny Bayha, Judy Bennett, Alan Bond, Dianne Buchan, Alan Calder, Linda Carton, Réal Courcelles, Gilles Côté, Mariëlle de Sain, Saida L. Engström, Richard Fristik, Martin Haefele, Margriet Hartman, Michelle Hendriks, Pekka Hokkanen, Barbasa Illsley, Karin Isaksson, Gladys Joudrey, Hironori Kamemoto, Nicole Kovalev, Midafumi Kurasaka, Adjei-Fosu Kwailu, Pascale Méra, AngusMorrison-Saunders, Shigeo Nishikizawa, Chris O’Neil, Luc Ouimet, Melanie Poerschmann, Cynthia Pratt, Kerry Shannon, Takashi Shimizutani, John Sinclair, Philip Tagoe, Frank Vanclay, Irene Van Kamp, Wolfgang Wende i Loes Witteveen.* Svojim učešćem su dali značajan doprinos u razvoju ovih Načela.