



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
URED ZA UDRUGE

Izvešće o forumu civilnog društva „Civilni dijalog u Hrvatskoj i Sloveniji: razmjena iskustava i dobrih praksi“, održanog 19. ožujka 2008. u Zagrebu

Forum civilnog društva „*Civilni dijalog u Hrvatskoj i Sloveniji: razmjena iskustava i dobre prakse*“, se je održao 19. ožujka 2008, u Staroj gradskoj vijećnici u Zagrebu, u organizaciji Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Usvajanjem Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2006.-2011. godine i Operativnog plana provedbe u 2006. godini, Vlada Republike Hrvatske sustavno je pristupila stvaranju institucionalnog i pravnog okvira za potporu i razvoj civilnoga društva. Jedan od ključnih ciljeva ove reforme jest poticati razvoj demokratskog društva utemeljenog na sudioničkoj demokraciji, što pretpostavlja aktivno sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika. Sukladno Operativnom planu provedbe Nacionalne strategije, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske u suradnji s Savjetom za razvoj civilnog društva započeo je s izradom dokumenta „*Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje*“, koji će dati osnovne smjernice za uključivanje relevantnih dionika civilnoga društva u sve segmente postupaka donošenja odluka. Kodeks će, dakle, poslužiti kao polazišna točka za stvaranje povoljnih uvjeta za razvoj kulture sudjelovanja građana, temeljene na sustavnom civilnom dijalogu svih relevantnih partnera.

Imajući u vidu kontekst pripreme Kodeksa, forum je imao za cilj omogućiti razmjenu iskustava, znanja i pozitivne prakse u području civilnog dijaloga između Hrvatske i Slovenije, kao i poticati raspravu između svih državnih i nedržavnih dionika obje zemlje, na temu mogućih poboljšanja postojećih praksi demokratskog sudjelovanja. Cijela rasprava se je istovremeno postavila i u širu europsku perspektivu kojoj su pridonijeli predstavnici institucija Europske unije i europskih udruga.

Forum se je sastojao od dvije panel rasprave. Prva je bila usredotočena na institucionalne i pravne okvire sudjelovanja građana u Sloveniji i Hrvatskoj koje su predstavili predstavnici OCD-a i državnih tijela odgovornih za suradnju s OCD-ima iz obje zemlje i iz Europske unije. Druga panel rasprava je skrenula pažnju na konkretne primjere dobre prakse civilnog dijaloga, koji su bili prikazani preko izlaganja i rasprave predstavnika slovenskih, hrvatskih i europskih OCD-a.

### Otvorenje

Predstojnik Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, dr. sc. Igor Vidačak, na početku je pozdravio sve sudionike foruma te istaknuo važnost svih aktivnosti koje predstavnici hrvatskih i slovenskih udruga rade za opće dobro u svojim lokalnim zajednicama. Naglasio je kako ovaj događaj u središte pozornosti dovodi pitanje civilnog dijaloga, to jest dijaloga između državnih tijela vlasti s organizacijama civilnoga društva u Hrvatskoj i Sloveniji. Sama tema

forumu implicira važnost uključivanja građana i udruga u suočavanje sa svim najvećim izazovima sadašnjice (ekonomskim, socijalnim, ekološkim, sigurnosnim) kroz angažman svih izvora ekspertiza, vještina, znanja i talenata kojima društvo raspolaže. Jedno od mjerila razvijenosti suvremenih demokratskih društava i otvorenosti državnih vlada jest, po mišljenju g. Vidačaka, stupanj uključivanja organizacija civilnog društva u oblikovanje javnih politika. Naglasio je kako se o civilnom dijalogu kao o novom konceptu, komplementarnome socijalnom dijalogu, koji označava strukturiran odnos između tijela javnih vlasti i OCD-a danas sve više govori i na europskoj razini. Koncept civilnog dijaloga je ujedno povezan i s mnogim nedoumicama, poput pitanja kako osigurati kvalitetne kriterije za sudjelovanje raznolikog civilnog društva u političkim procesima, kako osigurati kvalitetne standarde za savjetovanje između OCD-a i predstavnika tijela vlasti u donošenju novih javnih politika, pitanje kapaciteta predstavnika javnih vlasti i OCD-a za učinkovitu provedbu naprednih standarda civilnog dijaloga. U tom kontekstu izrazio je nadu da će forum otvoriti nove mogućnosti rješavanja tih kompleksnih pitanja te osnažiti kulturu dijaloga kojom će se potaknuti suradnja između OCD-a u Hrvatskoj i Sloveniji.

Zamjenik Šefa Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj, David Hudson, naglasio je kako u svom svakodnevnom radu puno vremena posvećuje pitanjima povezanim s civilnim društvom, uključujući pitanje dijaloga s tijelima državne vlasti. Iznio je kako ga sama tema foruma iznimno ohrabruje, jer po njegovom mišljenju pred nama stoji vrlo jasna budućnost koja ima proizići iz utvrđivanja glavnih pitanja na koja moramo odgovoriti u vidu hrvatskog pristupanja Europskoj uniji i uloge OCD-a u tom procesu. Također je naznačio kako ne postoji formalna pravna stečevina Europske unije koja bi se bavila pitanjima OCD-a, što ne znači da konkretne koristi hrvatskih građana od procesa pristupanja Europskoj uniji ne ovise uvelike o uključivanju OCD-a u te procese. Unatoč činjenici da Europsku komisiju čeka još puno napora u vidu odgovaranja na glavna pitanja vezana uz civilno društvo, ona se redovno bavi tim pitanjima. U novom izvješću o stanju u državama Zapadnog Balkana koju je nedavno objavila Komisija, navodi se primjerice mogućnost financiranja projekata čiji je cilj jačanje civilnog dijaloga a posebice jačanje umrežavanja (regionalnog i europskog) i učenja kroz praksu i iskustvo drugih (ova inicijativa će se na početku provoditi u pilot obliku). Time će se pokušati podržati lokalne inicijative i jačanje kapaciteta civilnog društva. Uz indikativni raspored rokova vezanih uz hrvatsko pristupanje Europskoj uniji, kojeg će do kraja ove godine Hrvatskoj isporučiti Europska komisija, važno je da i civilno društvo izradi svoj vlastiti vremenski okvir smjernica prema kojemu se želi razvijati do kraja procesa pristupanja.

Veleposlanik Republike Slovenije u Republici Hrvatskoj, Njegova ekscelencija dr. Milan Orožen Adamič, istaknuo je povijesnu ulogu koju su OCD-i odigrali u razvoju hrvatskog i slovenskog društva te njihovu konstantnu evoluciju koja je posebice došla do izražaja nakon osamostaljenja obje zemlje, kada su se pojavili novi oblici i nova područja djelovanja OCD-a. Tada su se počeli pojavljivati i OCD-i koji su time što su bili više politički i problemski orijentirani, počeli pružati drugačije poglede i perspektive na društvo. Budući da su ti procesi išli donekle drukčijim putem u Hrvatskoj i Sloveniji – a koji će zbog zajedničke europske perspektive obaju zemalja vjerojatno ponovno postati sve više slični i zajednički - ovaj je forum prilika da se i u tom smislu razmjene iskustva, pogledi i dobre prakse dviju zemalja. Naznačio je kako je svjestan političkog potencijala svih OCD-a te u tom smislu izrazio nadu da će civilno društvo odnosno njegova suradnja s tijelima javne vlasti pridonijeti poboljšanju međudržavnih odnosa između Hrvatske i Slovenije.

Državni tajnik iz Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, g. Stjepan Adanić, u ime potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske i Ministrice obitelji, branitelja i

međugeneracijske solidarnosti, gospođe Jadranke Kosor, naglasio je kako Hrvatska i Slovenija imaju dugogodišnju povijest djelovanja OCD-a te kako je u tom smislu Vlada Republike Hrvatske donijela Nacionalnu strategiju za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva i Operativni plan provedbe kojima nastoji na institucionalan način poticati razvoj OCD-a u Republici Hrvatskoj. Iznio je kako će to i ubuduće ostati trajno opredjeljenje hrvatske Vlade.

## **1. panel rasprava**

Moderator prve panel diskusije pod nazivom „Institucionalni okvir za građansko sudjelovanje“, predstojnik Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, dr. sc. Igor Vidačak, istaknuo je da prva rasprava tematizira institucionalno uređenje i okvir za sudjelovanje građana i OCD-a koji su iznimno važni za samu kvalitetu civilnog dijaloga. Zatim je predstavio publikaciju europske udruge „Kontaktna skupina civilnog društva“ pod naslovom „Civilni dijalog“ koju je nedavno na hrvatskom jeziku izdao Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske i koja se bavi institucionalnim uređenjima za civilni dijalog u raznim europskim zemljama. Danas se mnoge zapadne zemlje bave pitanjima kodifikacije odnosno institucionalizacije standarda savjetovanja između tijela javne vlasti i OCD-a, čemu se aktualnim nastojanjima za izradu „Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje“ pridružuje i Republika Hrvatska. Najavio je prvu govornicu u raspravi, gospođu Irmu Mežnarić iz Ministarstva javne uprave Republike Slovenije koja će predstaviti slovensku praksu institucionalizacije civilnog dijaloga, a koja zbog dobrih rješenja može u određenim segmentima poslužiti kao primjer dobre prakse.

Irma Mežnarić je na početku naglasila kako je jačanje civilnog dijaloga u modernim demokratskim društvima značajno posebice zbog uravnoteživanja zastupljenosti različitih interesa u procesima odlučivanja koji su i dandanas zbog izrazitog prednjačenja pojedinih moćnih društvenih aktera (napose aktera iz poslovne sfere) nejednakopravno uključeni u te procese. Također je istaknula različite razine sudjelovanja javnosti, od informiranja do izravnog sudjelovanja u oblikovanju javnih politika, koji su svi redom važni za kvalitetno funkcioniranje civilnog dijaloga. Prema njezinom mišljenju Republika Hrvatska je uvelike napredovala na području razvoja OCD-a u zadnjih nekoliko godina, poradi čega u više pogleda može poslužiti kao primjer dobre prakse za Sloveniju.

Zatim je predstavila konkretne pravne osnove za civilni dijalog u Sloveniji, počevši sa „Zakonom o pristupanju informacijama od javnog značaja“ koji se po njenom mišljenju u praksi provodi vrlo dobro. Druga značajna stvar tiče se uključivanja javnosti u oblikovanje javnih politika, što je predviđeno u 8. članku Poslovnika Vlade Republike Slovenije, a koji propisuje da svaki zakonodavac o svakom propisu koji prolazi vladinu proceduru mora prethodno obaviti savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i OCD-ima. Sva ministarstva su stoga dužna nacрте propisa objaviti na svojim internetskim stranicama i ispuniti formalnu izjavu kojom se potvrđuje da nacrt zakona ne uzrokuje dodatne administrativne prepreke te da je bio prethodno obavljeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, uključujući OCD-e. U izjavi je potrebno navesti je li propis objavljen na internetskim stranicama, koji su OCD-i bili pozvani iznijeti svoje komentare, koji OCD-i su dostavili svoje primjedbe te koje primjedbe su bile uvažene. Ministarstvo javne uprave u tom slučaju igra nadzornu ulogu pri provođenju obveza iz 8. članka poslovnika, no unatoč dobrom formalnom okviru, prema njenim riječima, još uvijek se u praksi događa da postupak ne funkcionira najbolje.

Napomenula je kako je Slovenija u procesu pristupanja Europskoj uniji morala prilagoditi više od stotinu tisuća stranica zakonodavstva, a budući da se zemlje kandidatkinje natječu koja će biti brža u pristupnom procesu, to je uzrokovalo specifičnu kulturu donošenja što većeg broja zakona u što kraćem vremenu. Naglasila je kako ta kultura nipošto ne ide u prilog uključujućem upravljanju, pa je stoga potrebno pronaći smislenu ravnotežu između donošenja zakona i uključivanja javnosti. Za vrijeme pridruživanja Slovenije Europskoj uniji su u proces oblikovanja pregovaračkih stajališta bili pozvani i OCD-i, no, premda se pozivu odazvalo 186 OCD-a, rezultati ove suradnje nisu bili ohrabrujući. Glavni problemi proizlazili su iz prekratkih rokova, kao i iz niskih stupnja stručnih kapaciteta nevladinih udruga. Istaknula je kako je tome uslijedila analiza stanja nevladinih udruga u Sloveniji koja je pokazala da je u Sloveniji nakon osamostaljenja države zbog relativno pozitivne ekonomske situacije bilo vrlo malo stranih donatora koji bi financirali jačanje kapaciteta civilnog društva, dok s druge strane problematika OCD-a nije bila identificirana kao značajan politički prioritet. Zbog toga je aktualna slovenska Vlada poduzela dvije mjere, to jest unutar strukturnih fondova Europske unije alocirala je 15 milijuna eura namijenjenih isključivo civilnom društvu, a osim toga Ministarstvo javne uprave redovno raspisuje javni natječaj za podupiranje civilnog dijaloga. Istaknula je također dinamični karakter procesa civilnog dijaloga kojeg je potrebno stalno održavati. Naposljetku je naglasila da će se ubuduće njezino ministarstvo koncentrirati na tzv. "regulatory impact assessment", to jest cjelovito procjenjivanje zakona u području ekonomije, socijale i zaštite okoliša, a u tom smislu će se dopuniti i Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Njihov fokus će biti i na izradi priručnika i modula treninga u svrhu jačanja kapaciteta javnih službenika. U Sloveniji će se uskoro otvoriti mogućnost elektronskog praćenja cjelokupnog zakonodavnog procesa iz samo jednog mjesta, što će omogućiti uključivanje OCD-a i ostale zainteresirane javnosti u najranije faze izrade određenog zakonskog propisa.

Druga govornica, Tina Divjak iz slovenske udruge Pravno-informacijski centar, naglasila je da je u postojeći slovenski institucionalni okvir civilnog dijaloga uložena dugogodišnja radi i kako je to područje na kojem se stvari mijenjaju izrazito sporo. U Sloveniji ne postoji opći zakon koji bi se bavio suradnjom OCD-a u procesima odlučivanja te su elementi civilnog dijaloga osim u propisima koje je navela prethodna govornica sadržani također u određenim (neobvezujućim) nacionalnim programima koji deklarativno priznaju ulogu OCD-a. Njezina udruga nastoji razvijati civilni dijalog u Sloveniji na različite načine (jedan od važnih načina je npr. „mainstreaming“) a po njezinom je mišljenju kvalitetan zakonski okvir za savjetovanje nužni uvjet kvalitetnog funkcioniranja sudjelovanja OCD-a u procesima odlučivanja, što potvrđuje slovenski zakon na području informiranja koji učinkovito štiti pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Dotaknula se je i dobre prakse informiranja putem *ad hoc* internetske stranice koja je uspostavljena za vrijeme predsjedavanja Slovenije Europskoj uniji i putem koje OCD-i mogu predstavnicima tijela državne vlasti postavljati pitanja vezana uz različita područja teme predsjedavanja, a predstavnici tijela državne vlasti u pravilu brzo odgovaraju na postavljena pitanja.

Prema njezinim riječima, elementi savjetovanja između civilnog društva i tijela državne vlasti nalaze se u pojedinim posebnim zakonskim dokumentima koji su zasad u većini slučajeva deklarativni i neobvezujući. Napomenula je kako je u 2007. godini njezina udruga predlagateljima propisa prosljedila 14 komentara koji su većinom ostali bez reakcije. Iznijela je i problem provođenja 8. članka Poslovnika Vlade Republike Slovenije u praksi, i pritom spomenula problem prekratkih rokova za savjetovanje i izostanak reakcije predstavnika tijela javnih vlasti na uložene prijedloge OCD-a. Također se osvrnula na problem savjetodavnih tijela Vlade i ministarstava u kojima prema zakonu postoji mogućnost sudjelovanja OCD-a, a

u praksi ova tijela rijetko dobro funkcioniraju (dugotrajni postupci osnivanja, neredovitost sastanaka, i slično).

Prema njenom mišljenju, u Sloveniji nedostaje kvalitetno praćenje provođenja civilnog dijaloga; jedan pokušaj poboljšanja stvari u tom pogledu bio je projekt „Ogledalo vladi“, proveden u 2006. godini, koji je pomoću mjerljivih indikatora napravio ocjenu uključivanja OCD-a u sve faze procesa izrade novih propisa od strane pojedinih ministarstava. Rezultati projekta bili su općenito loši, uz iznimku onih ministarstava koja su obavezana provoditi savjetovanje zbog odredbi pojedinih zakona kojima se regulira njihov rad.

Na kraju je iznijela kako mogu političke smjernice za kvalitetno djelovanje civilnog dijaloga funkcionirati samo u državama gdje postoji tradicija suradnje između tijela javnih vlasti i OCD-a. U mladim državama poput Slovenije, gdje još nema jasne svijesti o pravom značenju kvalitetnog sudjelovanja OCD-a u procesima odlučivanja, samo zakonska prisila (to jest jasan i učinkovit zakonski okvir) može dovesti do konstruktivne međusektorske suradnje.

Treći govornik, predsjednik hrvatskog Savjeta za razvoj civilnog društva, Toni Vidan, na početku je pozdravio samu ideju foruma koji pruža mogućnost zajedničke rasprave hrvatskih i slovenskih OCD-a i predložio da bi slična okupljanja u budućnosti trebala postati redovita praksa (po mogućnosti na inicijativu samih OCD-a). U nastavku je predstavio osnovni okvir za funkcioniranje civilnog dijaloga u Hrvatskoj, usredotočivši se na ulogu Zaklade za razvoj civilnog društva kao osnovne institucije za financiranje OCD-a, te na ulogu Savjeta za razvoj civilnog društva, pri čemu je posebno istaknuo pozitivan pomak u smjeru demokratskog izbora njegovih predstavnika. Prema njegovim riječima, hrvatski su OCD-i u proteklom razdoblju prošli relativno teško razdoblje u kojem su bili primorani razviti kapacitete, iskustvo i praksu neformalnog djelovanja i steći vještinu neformalnog dijaloga i sudjelovanja u procesima odlučivanja. Unatoč nepovoljnim formalnim uvjetima za sudjelovanje u javnom dijalogu i savjetovanju, hrvatski su OCD-i u prošlosti stekli visoko povjerenje hrvatske javnosti što potvrđuju i neka vjerodostojna istraživanja. Po njegovom mišljenju, to predstavlja dobru polaznu točku za stvaranje formalnih uvjeta civilnog dijaloga.

Dva glavna aktualna prioriteta rada Savjeta su rješavanje formalnog okvira za savjetovanje i rješavanje formalnog okvira za dodjeljivanje statusa organizacija od općeg dobra, a 2008. godina u tom smislu je prilično nepovoljno razdoblje jer je hrvatska Vlada zbog približavanja Europskoj uniji preopterećena usvajanjem brojnih drugih zakona. Složio se s prethodnom govornicom da je u zemljama u kojima ne postoji dugogodišnja tradicija savjetovanja između tijela državne vlasti i OCD-a potreban stroži pravni okvir, pri čemu je ipak potrebna i određena razina fleksibilnosti koja dozvoljava stalno unaprjeđivanje tog okvira. Usto je pohvalio kvalitetu slovenskog institucionalnog okvira za savjetovanje i spomenuo nužnost razmatranja primjene sličnog modela u hrvatskoj praksi. Također, za dobro funkcioniranje civilnog dijaloga prijeko su potrebni dostatni kapaciteti svih dionika, a koje je u Hrvatskoj potrebno početi razvijati, dok je jedan od glavnih problema hrvatskih OCD-a u smislu kompetentnog uključivanja u procese savjetovanja nedostatak ljudskih, materijalnih i financijskih resursa (što ih na primjer čini puno slabijim od poslovnog sektora). Na kraju je izrazio žaljenje što suradnja između hrvatskih i slovenskih OCD-a nije više jednakog intenziteta kao što je bila u razdoblju prije osamostaljenja obiju država, te je naglasio nužnost ponovnog oživljavanja takve suradnje.

Anne Hoel iz europske udruge Socijalna platforma na početku je napomenula kako je vrlo teško orisati institucionalni okvir civilnog dijaloga na europskoj razini, jer se problemom razumijevanja te strukture bavi većina europskih udruga. Nastavila je s prikazom okvira civilnog dijaloga unutar kojeg djeluje njezina udruga te je predstavila glavne institucije s kojima u tom smislu surađuju (Europska komisija, Vijeće ministara Europske unije, Europski

parlament, Europsko gospodarsko i socijalno vijeće...). Zatim je predstavila neformalno skupinu civilnog društva po imenu „Kontaktna skupina civilnog društva“ (čija članica jest njezina udruga) i navela glavni cilj djelovanja skupine, koji podrazumijeva artikulaciju jednoglasnih stajališta o problemima Europske unije poput povećavanja kvalitete civilnog dijaloga na europskoj razini, stvaranje transparentnog i inkluzivnog djelovanje Europske unije itd.

Kontaktna skupina civilnog društva je 2005. i 2006. provela istraživanje kojim se željelo identificirati stanje civilnog dijaloga u različitim sektorima. Glavni zaključci istraživanja su bili da ne postoji zajednička i usuglašena definicija civilnog dijaloga, nevladinih organizacija i neprofitnih organizacija. Također ne postoji zajednički okvir za sudjelovanje OCD-a u procesima donošenja odluka, jer svaka Opća uprava djeluje na svoj način, a pritom su iznimno važni napose neformalni kontakti između europskih službenika i predstavnika OCD-a. Premda postoje minimalni standardi za savjetovanje, ne postoje nikakvi obvezujući dokumenti pa je stoga to područje više-manje prepušteno pojedinim segmentima europskih institucija. Isto tako nema jasnog razlikovanja između strukturiranih odnosa i neformalnog lobiranja. Postoji i neravnoteža između europskih institucija – dok je Europska komisija najotvorenija za suradnju s civilnim društvom, a ta suradnja ima i svoje pravne temelje, Vijeće ministara je prilično zatvoreno što se može objasniti općim uvjerenjem da su ministri odgovorni isključivo svojim nacionalnim vladama i nacionalnim nevladinim organizacijama; u Europskom se parlamentu s druge strane provodi intenzivno lobiranje, ali nema strukturiranih odnosa s civilnim sektorom. Istraživanje je ukazalo i na neravnotežu između pojedinih sektora, pri čemu je savjetovanje u socijalnom području prilično intenzivno, dok u područjima poput zdravstva ili kulture gotovo ne postoji. Glavne preporuke proizišle iz istraživanja su nužnost unapređenja i jačanja civilnog dijaloga koji bi se trebao temeljiti na Lisabonskom ugovoru (koji sadrži pravni temelj za to), nužnost uspostavljanja učinkovitih i djelotvornih struktura za civilni dijalog, važnost jasnog utvrđivanja smisla civilnog dijaloga od strane svih dionika, važnost povećanja transparentnosti i ravnoteže pojedinih dionika, nužnost otvaranja Vijeća ministra prema OCD-ima, te važnost osiguranja savjetovanja o horizontalnih pitanjima i osiguranja primjerenog okruženja u kojem će nacionalni OCD-i moći sudjelovati u europskim raspravama.

Ključni budući izazovi na europskoj razini su, dakle, osmišljavanje strukture za savjetovanje, osiguranje kvalitetnog *feedbacka* na mišljenja i stavove iznesene europskim institucijama u procesima izrade propisa, osiguranje jednakog pristupa i horizontalne koordinacije (korištenje istog jezika, istih metoda rada u svim europskim institucijama), osiguranje ravnopravnog pristupa poslovnog i nevladinog sektora europskim institucijama, jačanje povjerenja i međusobnog razumijevanja između europskih institucija i OCD-a (kako ne bi dolazilo do nerealnih očekivanja s obje strane). Spomenula je i važnost savjetovanja OCD-a na nacionalnoj razini, kako u savjetovanjima ne bi sudjelovale isključivo tzv. „briselske elite nevladinog sektora“.

U nastavku je predstavila konkretne načine interakcije Socijalne platforme i njezinih članica (europskih mreža udruga) s europskim institucijama. Socijalna platforma redovito, svakih pola godine, održava sastanke s Europskom komisijom, gdje se otvoreno raspravlja o različitim konkretnim problemima. Slični sastanci se održavaju i s Europskim parlamentom, dok su savjetovanja s Vijećem ministara većinom neformalnog karaktera, a na njima su obično nazočni i povjerenici Europske komisije i Europskog parlamenta; savjetovanja s Vijećem ministara su inače prilično rijetka, a područje socijale jedno je od rijetkih područja europskih politika koje je predmet tih savjetovanja. Neformalni sastanci se uglavnom redovito održavaju sa sva tri glavna tijela i s ostalim institucijama.

Nadalje, predstavila je ideje i planove za budućnost, istaknuvši kako do 2015 godine imaju za cilj stvoriti „Europsku uniju građana za građane“, što znači da će se stvoriti svi potrebni uvjeti

za kulturu sudioničke demokracije o kojoj između ostalog govori i Lisabonski ugovor. Njihova kampanja će biti temeljena na definicijama i načelima dobrog civilnog dijaloga, pri čemu će se pokušati potaknuti OCD-e (uključujući OCD-e na nacionalnoj razini) da sami oblikuju glavne definicije i načela civilnog dijaloga, po mogućnosti u suradnji s pojedincima iz akademskih krugova.

Naposljetku, ponudila je još nekoliko ideje za daljnje promišljanje i istaknuvši pitanje razlike između pojma civilnog dijaloga i sudioničke demokracije. Iznijela je i problem samog savjetovanja kao jednog od oblika civilnog dijaloga koji često nema nikakvih konkretnih posljedica zbog svoje neobvezatnosti. Također je naznačila važnost pronalaženja odgovora na ključno pitanje o tomu tko u svemu tome treba sudjelovati (OCD-i, svi građani, ...) i pod kojim uvjetima se dionici mogu ravnopravno uključivati u dijalog. Posljednje iznijeto pitanje odnosi se na problem usklađenosti europskih i nacionalnih problema sudjelovanja OCD-a u procesima odlučivanja.

Dr. sc. Igor Vidačak napomenuo je visoki stupanj osviještenosti u Velikoj Britaniji o važnosti savjetovanja između civilnog društva i tijela državne vlasti, koje je ušlo u svakodnevnu praksu do te mjere da sukladno usvojenom kodeksu za savjetovanje svaki nacrt zakona mora proći tromjesečno razdoblje savjetovanja, što je postalo dio tamošnje demokratske prakse, istaknuvši pritom sve snažniju ulogu hrvatskog gospodarsko-socijalnog vijeća koje je postalo redovni sudionik savjetovanja o mnogim zakonskih prijedlozima.

Na kraju prve panel rasprave uključili su se sudionici iz auditorija. Naima Balić iz Hrvatske glazbene mladeži između ostalog je spomenula važnost osviještenosti državnih službenika o važnosti dijaloga s OCD-ima i ostalom javnošću. Igor Jurišić iz Slovenske putničke udruge naglasio je da je prije uspostavljanja institucionalnog okvira civilnog dijaloga potrebno osigurati i ostale važne okvire djelovanja udruga (napose materijalne i socijalne). Renata Bačić iz Europskog pokreta Hrvatske je iznijela je mišljenje kako bi se kvalitetan civilni dijalog ponajprije trebao uspostaviti u Hrvatskoj, te se tek nakon toga orijentirati i prema europskim institucijama. Dora Radosavljević iz hrvatske Udruge za zaštitu i unapređenje čovjekovog okoliša „Franjo Košćec“ istaknula je dobro iskustvo njezine udruge u vidu civilnog dijaloga sa slovenskim udrugama s kojima surađuju na raznim projektima. Jadranka Vesel iz slovenskog Udruženja kooperativa upozorila je na važnost utjecaja globalizacije privatnog sektora na nove mogućnosti suradnje između vladinog i nevladinog sektora, te na svoje pozitivno iskustvo civilnog dijaloga između hrvatskih i slovenskih OCD-a u području zaštite okoliša. Zvezdana Delibašić iz Hrvatske udruge medicinskih sestara između ostalog je iznijela problem velikog broja OCD-a u Hrvatskoj koje se premalo međusobno povezuju te ne raspolažu dostatnim profesionalnim kadrovima. Marija Belošević iz Hrvatskog esperantskog saveza iznijela je pozitivno iskustvo njezine udruge sa slovenskim i ostalim europskim esperantskim savezima. Simon Delakorda iz Instituta za elektronsku participaciju je pozvao sve zainteresirane hrvatske udruge na suradnju u zajedničkim projektima u području elektronske demokracije.

Irma Mežnarić iz slovenskog Ministarstva za javno upravu naglasila je nužnost povezivanja OCD-a iz srodnih područja kako bi time stvorili jaču poziciju spram državnih institucija, uz možebitnu srodnost interesa vladinih institucija i nevladinih organizacija spram interesa privatnog sektora. Izrazila je svoju dvojbu oko nedostatnosti pravnog okvira za kvalitetno djelovanje civilnog dijaloga (istaknuvši nužnost tzv. „mekog okvira“, visokih kapaciteta i osviještenosti svih dionika te snažne političke volje).

Tina Divjak iz slovenske udruge Pravno-informacijski centar složila se s nužnošću uvažavanja mekog okvira za koji se u prošlosti i sama zauzimala, dok praksa pokazuje da je ponekad jasan zakonski okvir jedini način na koji se stvari mogu pomaknuti iz mrtve točke. Iznijela je pored toga i problem kapaciteta, a i problem sredstava OCD-a, bez kojih se isti ne mogu kompetentno prijavljivati na natječaje i sudjelovati u raznim savjetodavnim tijelima.

Toni Vidan iz hrvatskog Savjeta za razvoj civilnog društva je istaknuo dva pitanja, to jest pitanje nužnosti kvalitetnog sustava financiranja OCD-a od strane države (koji bi se trebao smatrati obvezom a ne uslugom države civilnom sektoru) i pitanje kapaciteta u smislu ekspertize OCD-a, kojom bi se mogli identificirati glavni problemi njihovih lokalnih zajednica odnosno skupina ljudi koje oni zastupaju, te tako artikulirana stajališta učinkovito predočiti predstavnicima državnih institucija.

Anne Hoel iz europske udruge Socijalna platforma istaknula je važnost artikuliranja komparativnih prednosti OCD-a u društvu kojima će oni sami lakše postići visok status i snažan položaj u društvu. Isto tako osvrnula se na pitanje financija te upozorila na opasnost da država financiranjem OCD-a zapravo izbjegava pružanje određenih usluga koje bi trebala osigurati sama, što može stvoriti situaciju nezdravog natjecanja između OCD-a.

## 2. panel rasprava

Raspravu drugog panela pod nazivom „Primjeri dobre prakse civilnog dijaloga“ otvorio je moderator, , predsjednik hrvatskog Savjeta za razvoj civilnog društva, Toni Vidan.

Jože Gornik iz slovenskog Centra za informacijske usluge, suradnju i razvoj udruga (CNVOS) je najprije predstavio postupak izbora predstavnika OCD-a u vladina savjetodavna tijela kojeg je njegova udruga razvila na temelju različitih primjera iz inozemstva. Postupak se sastoji iz poziva naručitelja (vladinog tijela) s kojim se prvo usuglasi sadržaj, a zatim se izabere voditelj postupka koji je odgovoran za komunikaciju s naručiteljem i javnošću te za prikupljanje prijave od strane predstavnika OCD-a. Kriteriji za izbor pojedinih predstavnika OCD-a su uglavnom prilično visoki, dok je sudjelovanje u savjetodavnim tijelima volonterske naravi. Tijekom odabira kandidata određuju se ovlaštene sudionici postupka koji trebaju biti stručnjaci iz predmetnog područja i koji imaju pravo na biranje (glasovanje) između prijavljenih kandidata. Kada je određeni kandidat odabran, o tome se obavještava naručitelj koji treba potvrditi izbor . Izabran kandidat nosi visoku odgovornost, jer u svojoj funkciji zastupa sve OCD-e (ne samo one koji su ga izabrali) te mora o svom radu redovito obavještavati širu javnost u obliku izvješća. Osim koordinacijske uloge, jedan od bitnih zadataka CNVOS-a je i pružanje tehničke i administrativne potpore. Naveo je i nekoliko konkretnih primjera izbora predstavnika OCD-a u vladinim tijelima. Prema njegovim riječima, postupak je dosljedno razrađen i transparentan te omogućuje široko sudjelovanje građana u procesima odlučivanja.

Nakon toga iznio je svoj pogled na civilni dijalog i na važnost primjenjivanja dobrih europskih praksi na nacionalnim razinama. Predstavio je slovenski portal [www.predsedovanje.si](http://www.predsedovanje.si) kojim se formalno uspostavio djelotvoran dijalog između vladinih tijela i OCD-a za vrijeme slovenskog predsjedavanja Europskoj uniji. Prema njegovim riječima to je jedan maleni korak koji bi eventualno mogao doprinijeti budućem strukturiranom civilnom dijalogu i na ostalim područjima djelovanja Vlade.

Spomenuo je i tzv. „*briefinge*“ koji se održavaju za vrijeme slovenskog predsjedavanja Europskoj uniji i na kojima slovenska Vlada izvještava civilno društvo o svom radu na europskoj razini.

Naposljetku je upozorio još i na proturječnost odnosa Europske unije s načelima sudioničke demokracije, budući da se ona s jedne strane deklarativno snažno podupire, a s druge strane se iznimno formaliziraju i birokratiziraju sve djelatnosti koje su usmjerene na unaprjeđivanje istih načela.

Lidija Mesarič iz slovenskog Centra za informacijske usluge, suradnju i razvoj udruga (CNVOS) izložila je prezentaciju Milene Marege iz slovenskog Regionalnog razvojnog centra (koja zbog spriječenosti nije mogla sudjelovati na forumu). Predstavila je primjer dobre prakse suradnje slovenske vlade s udrugama tijekom izrade Državnog razvojnog programa 2007-2013 i Nacionalnog strateškog referentnog okvira, pri čemu se primjenjivalo tzv. „Načelo partnerstva“. Naglasila je kako je rano uključivanje OCD-a u te procese povećalo kvalitetu i legitimnost samih dokumenata, kao i kapacitete svih aktera za kvalitetno provođenje dijaloga. Uključivanje je također omogućilo otkrivanje potencijalnih konflikata već u ranoj fazi, što doprinosi sprječavanju daljnjih zapleta. Na taj se način relativno brzo postigla i suglasnost o glavnim prioritetima dokumenata te je ojačana obostrana spremnost za suradnju. Slovenska vlada je tijekom izrade dokumenata bila aktivna na području informiranja svih relevantnih dionika, organizirala je savjetovanja, sazivala sastanke u okviru različitih tematskih područja dokumenata, a razmatrali su se i svi prijedlozi i komentari dostavljeni od strane OCD-a koji su redovito objavljeni i komentirani na internetskoj stranici. Spomenula je i neke od uobičajenih problema koji prate procese civilnog dijaloga a koji su također došli do izražaja tijekom izrade ovih dokumenata, poput opasnosti podcjenjivanja važnosti uloge OCD-a, nerealnih očekivanja svih aktera i slično

Ariana Vela iz hrvatske udruge GONG je u svom izlaganju napravila presjek dobrih i loših praksi sudjelovanja civilnog društva u procesima odlučivanja u Hrvatskoj. Na početku je iznijela problem same definicije dobre prakse koja može biti različito percipirana od strane različitih dionika, što je između ostalog posljedica crno-bijelog razumijevanja međusektorskih odnosa („mi protiv njih“). Stoga bi ciljevi svake dobre prakse trebali biti suradnja, razmjena mišljenja, ekspertiza i informacija te zajedničko korištenje resursa kako bi se postigli bolji rezultati. Kao posebne ciljeve navela je zajednički usvojene osnove pri kreiranju javnih politika, zakona i drugih akata, za što je potrebno okruženje koje je voljno provoditi te politike i sposobno ocijeniti utjecaj njihove provedbe.

Zatim se usredotočila na pravne temelje za uspostavu međusektorske suradnje u Hrvatskoj i u tom kontekstu spomenula Ustav Republike Hrvatske te pojedine javne politike, zakone (npr. Aarhuška konvencija, Zakon o zaštiti okoliša,...), poslovnike (npr. Poslovnik Vlade Republike Hrvatske), akte jedinica lokalne i područne samouprave te razne lokalne sporazume i povelje. Osvrnula se na primjere dobre prakse civilnog dijaloga koji su se prema njezinim riječima zasad pojavljivali više-manje putem *ad hoc* mehanizama suradnje, većinom na inicijativu OCD-a. Dodala je da su pozitivni pomaci vidljivi i pri tijelima državne uprave, koja se postepeno sve više otvaraju civilnoj sferi i široj javnosti.

Nakon toga iznijela je glavna načela Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje, koja su definirana putem nekoliko javnih rasprava i rada određene *ad hoc* skupine. Ta načela su: informiranje javnosti o svim javnim politikama, zakonima i sličnim dokumentima koji se trebaju usvojiti u određenom vremenskom razdoblju, formalno i transparentno uključivanje javnosti u rad radnih skupina koje će izrađivati nacрте pojedinih javnih politika, zakona i sličnih dokumenata, javno objavljivanje izrađenih nacрта i provedba internetskog i ostalih oblika savjetovanja te dostava i javna objava obrazloženja o neprihvatanju prijedloga i komentara tijekom savjetovanja i javnih rasprava.

Na kraju je predstavila sadašnju situaciju razvoja sudioničke demokracije u Hrvatskoj, pri čemu je ponovno naznačila važnost izrade Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje (koji se

sastoji od niza preporuka tijelima državne uprave i nema status zakona), upozorivši na situaciju u Hrvatskoj, gdje se 85% zakona koji su upućivani u vladinu proceduru u posljednjom sazivu Vlade usvojilo po hitnom postupku, što je smanjilo mogućnost savjetovanja i sudjelovanja javnosti. Glede planova za budućnost, nužno je usvajanje Kodeksa pozitivne prakse za savjetovanje, uključujući informiranje dionika o njegovom postojanju, edukaciju svih dionika o samom zakonodavnom procesu, cjelovito uključivanje svih dionika u njegovu izradu, uspostavljanje sustavne suradnje te praćenje provedbe i mjerenje rezultata Kodeksa. Na koncu je postavila još otvoreno pitanje vezano uz proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i mogućnost sudjelovanja zainteresirane javnosti u tom procesu koji je prema njenom mišljenju prilično loš, jer ne postoji dovoljan stupanj informiranja i uključivanja javnosti u pregovaranje o pojedinim poglavljima. Prema njezinom mišljenju, potrebno je najprije stvari rješavati i uspostavljati na domaćem terenu, kako bi se nakon toga moglo usmjeriti i na europsku razinu.

Caroline Bollars iz Europskog saveza za javno zdravstvo (EPHA) na početku je predstavila djelovanje svoje udruge, koja udružuje europske koalicije udruga koje se bave područjem javnog zdravstva. Jedan od njihovih glavnih ciljeva jest uključiti aspekt zaštite zdravlja u sve procese donošenja europskih politika te osigurati ravnopravan pristup kvalitetnim zdravstvenim uslugama za sve građane Europske unije. Istaknula je kako svoje ciljeve pokušavaju postići putem zastupanja, razmjene informacija, lobiranja, umrežavanja i predstavljanja interesa građana i OCD-a.

Predstavila je dvije različite vrste lobiranja, to jest lobiranje na najnižoj razini koje je lako uočljivo i pokušava uključiti najširu moguću javnost (npr. akcije Greenpeace-a) i izravno lobiranje u europskih institucijama. Posebno je spomenula europski program javnog zdravstva od 2008-2013 u čije donošenje se aktivno uključila i EPHA. Ista je odmah nakon što je bio objavljen prvi prijedlog programa na njega reagirala s dokumentom u kojem su naveli koji aspekti javnog zdravstva po njihovom mišljenju nedostaju u prijedlogu. Godinu dana nakon toga prijedlog je bio iznesen pred Europski parlament koji je prihvatio ulogu OCD-a u području javnog zdravstva pri promicanju javnog zdravstva i interesa građana i stoga odlučio osigurati sredstva za njihov rad. Kada je prijedlog bio upućen Vijeću ministara relativno brzo se postigao konsenzus o njegovom sadržaju, dok konsenzus o samom proračunu nije bio postignut. Prijedlog je nakon toga bio upućen Europskom parlamentu na ponovno čitanje i zatim ponovno vraćen Vijeću ministara da bi na kraju, nakon dvije godine, program bio usvojen uz prilično nizak proračun. EPHA je nakon usvajanja programa nastavila pratiti, analizirati i informirati javnost o tijeku događaja, radila je na podizanju svijesti svih uključenih u donošenje Programa, umrežavala se sa svojim članicama na nacionalnoj razini te izradila prijedlog amandmana za Europski parlament.

Naglasila je kako EPHA nastoji podići kvalitetu civilnog dijaloga i na nacionalnoj razini, što joj je primjerice uspjelo u Sloveniji angažiranjem udruga koje se bave problematikom javnog zdravstva na zajedničkom projektu pod okriljem Europskog centra za nevladine organizacije. Projekt je rezultirao osnivanjem Slovenske koalicije za zdravstvo koja je na kraju i službeno registrirana.

U raspravi koja je uslijedila iznijet je čitav niz pitanja i komentara iz auditorija. Predstavnica hrvatske Koalicije udruga u zdravstvu istaknula je kako je i njezina udruga postala članicom jedne od europskih udruga te je predstavila deklaraciju udruga pacijenata koja potiče savjetovanje između udruga i tijela državne vlasti. Jadranka Ivandić Zimić iz Ureda za suzbijanje zlorabe opojnih droga istaknula je problem nedostatka šire koalicije udruga aktivnih na području suzbijanja zlorabe opojnih droga, kojom bi se lakše artikulirala stajališta u dijalogu s tijelima državne vlasti, a predstavila je i primjer dobre prakse njezinog

Ureda kada se je provelo internetsko savjetovanje u svezi sa Strategijom suzbijanja zloporabe opojnih droga. Renata Bačić iz Europskog pokreta Hrvatske je na konkretnom primjeru pokazala potrebu osviještenosti o važnosti prihvaćanja mišljenja javnosti u procesima donošenja odluka. Irma Mežnarić iz slovenskog Ministarstva javne uprave spomenula je primjer dobre prakse usvajanja zakona vezanog uz obiteljsko nasilje kada se kombinacijom političke volje i uključivanja OCD-a postigao kvalitetan zakonski prijedlog. Tina Divjak iz slovenskog Pravno-informacijskog centra upozorila je da je povezivanje OCD-a na nacionalnoj razini nužno za uključivanje u političke procese na europskoj razini. Igor Vidačak iz Ureda za udruge je Joži Gorniku iz CNVOS-a postavio pitanje vezano uz samo trajanje postupka odabira predstavnika OCD-a u vladina savjetodavna tijela i važeće kriterije odabira, dok je Caroline Bollars iz EPHA-e uputio pitanje glede uloge akademske zajednice pri djelovanju koalicija udruga na europskoj razini. Anne Hoel iz Socijalne platforme je Joži Gorniku uputila dva pitanja, od kojih se prvo odnosilo na broj OCD-a koji su uključeni u internetski portal za vrijeme predsjedavanja i na kvalitetu odgovora koje primaju od slovenske vlade, dok se drugo odnosilo na problem osiguranja zastupljenosti nevladinog sektora od strane predstavnika OCD-a u vladinim savjetodavnim tijelima; dodala je da se u europske mreže zaista često primaju samo nacionalne mreže udruga koje se mogu formirati i korištenjem resursa postojećih unutar europskih mreža udruga. Jedna od sudionica iz auditorija upozorila je na problem neusklađenosti mnogih koalicija i krovnih organizacija udruga u Hrvatskoj koje djeluju na istom području, pri čemu joj je druga sudionica odgovorila kako neusklađenost ne postoji u svim sektorima, navevši primjer dobre suradnje udruga koje djeluju na području zaštite okoliša.

Jože Gornik iz slovenskog CNVOS-a je napomenuo kako je u internetski portal [www.predsedovanje.si](http://www.predsedovanje.si) uključeno 10 OCD-a koji uređuju 5 različitih tematskih sklopova, dok u raspravama sudjeluje otprilike 30 ljudi. U vezi dužine trajanja postupka odabira predstavnika OCD-a iznio je kako se radi o 5-10 dana usklađivanja s naručiteljem, 30 dana prikupljanja prijava i zatim 20 dana prikupljanja i nadopunjavanja prijava. U postupak ne dolazi uvijek nužno najkompetentnija osoba jer se radi o demokratskoj proceduri glasanja koja se temelji prije svega na povjerenju glasača. Na samom kraju je pozdravio ideju daljnje suradnje između hrvatskih i slovenskih OCD-a na raznim područjima, uključujući redovne godišnje susrete slične ovom forumu.

Lidija Mesarič iz slovenskog CNVOS-a je dodala kako često dobivaju primjedbe od strane vladinih tijela vezane uz navodno nedovoljno opsežno savjetovanje s njima glede izbora kandidata. Također je naglasila kako je potrebno imati na umu da je taj postupak živi postupak koji je podvrgnut promjenama i novim prijedlozima. Spomenula je i problem strogih kriterija koje vladina tijela postavljaju za kandidate, što se nedavno riješilo na način da su raspisani kriteriji uvijek navedeni kao željeni a ne obavezni. Osvrnuvši se na koalicije OCD-a u Sloveniji, naznačila je da su se i na tom području susretali sa određenim problemima jer se često pojavljuju pokušaji pobijanja legitimnosti ovakvih koalicija, premda pritom pokušavaju biti što transparentniji.

Arina Vela iz udruge GONG je istaknula kako ne postoji (i ne bi smio postojati) nikakav mehanizam kojim bi se prisililo OCD-a da sudjeluju u procesima odlučivanja.

Caroline Bollars iz Europskog saveza za javno zdravstvo (EPHA) napomenula je kako se njezina udruga susreće s problemom nedovoljnog odaziva od strane udruga kada je u pitanju izrada nekog novog propisa te da u tom smislu često ovise o nekoliko ključnih udruga koje redovito sudjeluju sa svojim komentarima, prijedlozima... U vezi uključivanja akademske

zajednice i akademskih (nezavisnih) stručnjaka u rad udruga, istaknula je kako je to jedan od načina uravnoteživanja moći poslovnog sektora koji često ima pristup kvalitetnijim istraživanjima kojima pokušavaju utjecati na donošenje odluka.

Predstojnik Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, dr. sc. Igor Vidačak je na samom kraju foruma istaknuo kako je ovaj događaj potvrdio postojanje velikog prostora za razmjenu iskustava, osobito u smislu jačanja kapaciteta predstavnika udruga i tijela državne uprave. Prema njegovim riječima, u Hrvatskoj je do sada bio uspostavljen kvalitetan sustav financiranja udruga iz javnih sredstava (pogotovo izdvajanjem djela sredstava od prihoda od igara na sreću) čime se omogućava jačanje kapaciteta udruga. Također je spomenuo važnost korištenja europskih sredstava u svrhu jačanja kapaciteta OCD-a, koje je Hrvatska djelomično osigurala programom IPA. Izrazio je nadu da će se slični bilaterarni forumi ubuduće održavati barem jednom godišnje te da će se otvarati što više neformalnih mogućnosti za povezivanje slovenskih i hrvatskih OCD-a.