

IPA 2009 projekt • Jačanje kapaciteta Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske radi izgradnje učinkovitog partnerstva s organizacijama civilnog društva u borbi protiv korupcije

# Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću



Ovaj Priručnik pripremljen je uz  
financijsku pomoć Europske unije



Projekt provodi Konzorcij pod  
vodstvom PARTICIP GmbH





**IPA 2009 projekt**  
**„Jačanje kapaciteta Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske**  
**radi izgradnje učinkovitog partnerstva s organizacijama**  
**civilnog društva u borbi protiv korupcije”**

# **Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću**

Zagreb, 2012.

## **IPA 2009 projekt**

„Jačanje kapaciteta Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske radi izgradnje učinkovitog partnerstva s organizacijama civilnog društva u borbi protiv korupcije“

Okvirni sporazum EuropeAid/127054/C/SER/Multi

Lot 7: Upravljanje i unutarnji poslovi

### **Priredila:**

Céline Bardet

### **Prijevod:**

Dubravka Lazarin

### **Stručna redakcija:**

Vesna Lendić Kasalo

Marina Lochert

### **Lektura i korektura:**

Mirjana Paić-Jurinić

### **Grafičko oblikovanje i tisak:**

Ermego d.o.o.

### **Naklada:**

1000 primjeraka

ISBN: 978-953-7752-03-3

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 815091.

Ovaj Priručnik pripremljen je uz financijsku pomoć Europske unije. Projekt provodi Konzorcij pod vodstvom PARTICIP GmbH, u suradnji s ADE s.a., Cardno Emerging Markets Ltd., ECDPM, EPRD Ltd, ERIS Ltd, Europlus s.r.o., Matrix Insight Ltd, RWI, i Soges S.p.A. Stavovi izraženi u ovom Priručniku predstavljaju stavove stručnjaka na provedbi projekta i ne odražavaju nužno stavove Europske unije.

Europska unija uspostavljena je temeljem Ugovora o Europskoj uniji. Trenutačno ima 27 država članica. Zasnovana je na suradnji Europskih zajednica i zemalja članica na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, te pravosuđa i unutarnjih poslova. Pet glavnih institucija Europske unije su Europski parlament, Vijeće ministara, Europska komisija, Europski sud i Revizorski sud.

Publikacija je nastala u sklopu IPA 2009 projekta „Jačanje kapaciteta Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske radi izgradnje učinkovitog partnerstva s organizacijama civilnoga društva u borbi protiv korupcije“.

# Sadržaj

UVOD .....	5
<b>PRVI DIO • NAČELNA RAZMATRANJA .....</b>	<b>7</b>
I. TEMELJNA POLAZIŠTA .....	8
Otvorenost i transparentnost rada javne uprave .....	8
Sudjelovanje dionika zainteresirane javnosti u demokratskom procesu.....	9
Vlada i upravljanje .....	9
Predstavnička i participativna (sudionička) demokracija .....	12
Prevenција korupcije u kontekstu javne uprave i javne etike .....	14
Prvi korak: pristup informacijama .....	14
Drugi korak: interaktivnost i uključivanje – savjetovanje s dionicima zainteresirane javnosti.....	14
Uloga civilnoga društva u borbi protiv korupcije .....	15
Svrha javnih savjetovanja .....	20
II. DESET TEMELJNIH TOČAKA POSTUPKA JAVNOG SAVJETOVANJA.....	21
1. Planiranje .....	21
2. Ulaganje vremena i sredstava .....	21
3. Zapošljavanje i edukacija.....	21
4. Preuzimanje odgovornosti .....	21
5. Koordinacija svih savjetovanja.....	21
6. Izgradnja dijaloga i povjerenja .....	22
7. Pojašnjenje očekivanja .....	22
8. Određivanje i uključenje relevantnih predstavnika civilnoga društva i šire javnosti.....	23
9. Održavanje stalne interakcije s predstavnicima javnosti.....	23
10. Pružanje povratne informacije tijekom postupka odlučivanja.....	23
III. ULOGA KOORDINATORA SAVJETOVANJA U SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE, ODNOSNO LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE .....	24
<b>DRUGI DIO • POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM         JAVNOŠĆU: PRISTUP „KORAK PO KORAK“ .....</b>	<b>29</b>
DESET OSNOVNIH KORAKA: .....	30
1. korak: utvrđivanje različitih stupnjeva i dimenzija sudjelovanja javnosti .....	30
2. korak: kada pokrenuti postupak savjetovanja? .....	36
3. korak: priprema plana savjetovanja .....	38
4. korak: sadržaj plana savjetovanja (jasnoća sadržaja, opsega i utjecaja savjetovanja) .....	43
5. korak: dostupnost plana savjetovanja .....	44
6. korak: metode informiranja i savjetovanja .....	47
Savjetovanje pisanim putem – internetsko savjetovanje .....	48
Javna rasprava ili javni skup .....	48
Društvene mreže .....	48
Anketa .....	50
Polustrukturirani i individualni intervju .....	50

Fokus grupe .....	51
Delphi metoda .....	54
Individualni ili grupni savjetodavni sastanak .....	55
Radionica .....	55
Inovativne metode savjetovanja:	
Open Space Technology (Metoda otvorenog prostora) .....	57
World Café .....	58
7. korak: trajanje postupka savjetovanja .....	58
8. korak: analiza i obrada prikupljenih podataka – povratne informacije o učincima provedenog savjetovanja i vidljivost .....	60
9. korak: uključivanje relevantnih informacija i partnerstvo .....	63
10. korak: vrednovanje postupka savjetovanja – postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i samoevaluacija .....	64

<b>TREĆI DIO • POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAJNTERESIRANOM     JAVNOŠĆU NA LOKALNOJ RAZINI .....</b>	<b>69</b>
ZAKONSKI OKVIR KOJI SE PRIMJENJUJE U HRVATSKOJ .....	70
OSVRT NA POSTUPAK SAVJETOVANJA NA LOKALNOJ RAZINI .....	72
ZAKLJUČAK .....	79

## PRILOZI

OPIS POSLOVA KOORDINATORA SAVJETOVANJA .....	82
OBRAZAC PLANA SAVJETODAVNIH AKTIVNOSTI .....	84
OBRAZAC ZA ANALIZU DIONIKA .....	85
OBRAZAC SADRŽAJA DOKUMENTA ZA SAVJETOVANJE .....	87
KONTROLNA LISTA ZA ORGANIZACIJU JAVNE RASPRAVE .....	89
KONTROLNA LISTA ZA ORGANIZACIJU INTERNETSKOG SAVJETOVANJA .....	92
OBRAZAC SUDJELOVANJA U SAVJETOVANJU .....	94
OBRAZAC IZVJEŠTAJA O PROVEDENOM SAVJETOVANJU .....	95

# Uvod

Uključivanje građana u postupke odlučivanja temelji se na informiranju, savjetovanju i sudjelovanju.

Jačanje odnosa s organizacijama civilnoga društva (OCD) mudar je ulog u oblikovanje kvalitetnijih javnih politika i jedan od osnovnih elemenata dobrog upravljanja. Sinergija s OCD-ima omogućuje donositeljima odluka prikupljanje novih ideja, informacija i resursa relevantnih pri odlučivanju. Uz to, jačanje tih odnosa pridonosi izgradnji povjerenja u institucije vlasti i javnu upravu, povećava kvalitetu demokracije i jača građanske kapacitete.

Radi jačanja uloge civilnoga društva u procesu odlučivanja, vlade trebaju poduzeti konkretne mjere ne bi li osigurale sljedeće:

- cjelovitost, objektivnost, pouzdanost, relevantnost, dostupnost i razumljivost ponuđenih informacija;
- jasne ciljeve i pravila postupka savjetovanja koji definiraju okvir savjetovanja i obvezu vlade da odgovorno koristi informacije dobivene od građana;
- dovoljno vremena i fleksibilnosti za nastajanje i uvažavanje novih ideja i prijedloga građana tijekom savjetovanja, kao i mehanizme za njihovo integriranje u postupak donošenja odluka, odnosno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću kao sastavni dio postupka donošenja odluka.

Stoga je potrebno provesti određene mjere: vlade moraju uložiti odgovarajuće vrijeme i resurse, založiti se za izgradnju čvrstih normativnih i institucionalnih okvira te razviti prikladne instrumente i vrednovati vlastitu ulogu u uključivanju civilnoga društva u kreiranje politike.

Mehanizmi sudjelovanja zahtijevaju od uključenih strana međusobno prihvaćanje stajališta i uloga te spremnost na suradnju, odnosno vlade bi morale poštovati neovisnost organizacija, a organizacije postupati sukladno zakonima i propisima. Ni odlučivanje ni izrada i provedba javnih politika korištenjem metode „od vrha prema dnu“ danas više nisu održivi. Stoga su za sudjelovanje u javnom donošenju odluka i politika potrebni sljedeći mehanizmi komunikacije, razmjene informacija i stručnosti:

- interaktivni okviri poput decentraliziranih institucija, zajedničkih savjetodavnih tijela i medija koji sačinjavaju forum za promoviranje dijaloga i sudjelovanje društvenih aktera;
- odgovornost, kao zalog jačanja povjerenja i sudjelovanja te mobilizacija resursa;
- praćenje provedbe programa i projekata koji proizlaze iz javnih politika.

Barba protiv korupcije i njena prevencija uvelike se temelje na učinkovitom djelovanju javne uprave i jačanju transparentnosti i dijaloga s akterima iz civilnoga sektora. Transparentnost se osigurava dostupnošću i komunikacijom u postupku donošenja odluka i javnih politika kao i informiranjem o zakonima upućenim u proceduru donošenja. Stručnost i iskustvo aktera iz nedržavnog sektora (sektora civilnoga društva) dokazali su se kao korisni kako za razvoj demokracije, tako i za jačanje povjerenja javnosti u institucije.

Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću izrađen je za potrebe tijela javne vlasti, osobito za koordinateure za savjetovanje koji djeluju u sklopu tijela državne uprave (TDU) u Republici Hrvatskoj. Svrha je ovog radnog priručnika biti vodič koordinatorima za savjetovanje na svim razinama javne uprave te lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Priručnik je sukladan svim međunarodnim i europskim standardima, a posebice odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC). Temelji se na dokumentima Republike Hrvatske, prije svega na *Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Kodeks)* i na *Smjernicama za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Smjernice)*.

Većina naputaka u *Smjernicama* uvrštena je i u ovaj priručnik, u njegovom drugom dijelu. Pojedini dijelovi *Smjernica* potanje su obrazloženi i potkrijepljeni primjerima, a obrasci olakšavaju njihovu praktičnu primjenu.

Oba dokumenta (*Kodeks* i *Smjernice*) izrađena su sukladno obvezama iz Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva te nove Strategije reforme državne uprave. Radi osiguranja usklađene primjene standarda i procjene postupka savjetovanja, *Kodeksom* je predviđeno imenovanje „koordinatora za savjetovanje kao kontakt osobe u svim središnjim tijelima državne uprave, odnosno uredima Vlade zaduženima za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata“.<sup>1</sup> Cilj je Priručnika osnaživanje kompetencija i uloge koordinatora.

Navedeni dokumenti, osobito *Smjernice*, iscrpno opisuju postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i pojašnjavaju njegovu svrhu te točno odražavaju europske standarde. Uz to što na operativniji način proširuje *Smjernice*, Priručnik olakšava razumijevanje postupka i osigurava njegovu učinkovitu provedbu. Priručnik se ne može koristiti ili konzultirati bez poznavanja *Kodeksa* i pripadnih *Smjernica*.

Namjera je Priručnika biti jednostavan, razumljiv, jezgrovit i operativan. U prvom dijelu razjašnjena su načela savjetovanja koja nisu bila prethodno definirana u *Kodeksu* ili *Smjernicama*. Drugi dio posvećen je samom postupku i uvelike se rukovodi procedurom koja je propisana *Smjernicama*, a u Priručniku je prikazana metodom „korak-po-korak“ uz navođenje primjera dobre prakse i obrazaca. Treći dio namijenjen je postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na lokalnoj razini.

Većina zemalja donosi potrebne zakone i propise, no ključno je pitanje njihove provedbe. Loše strukturiranim, opširnim i nedovoljno razumljivim dokumentima državni službenici ne daju adekvatnu potporu niti ih na adekvatan način provode. Ovaj priručnik državni službenici mogu koristiti kao osnovni alat, uz redovitu edukaciju te interaktivne radionice kako bi se postigla dovoljna razina razumijevanja, uz analizu njegove provedbe, po potrebi samoprocjenu korisnika te primjenu naučenog. Pri primjeni standarda i propisa također treba uzeti u obzir životne okolnosti svakodnevnog rada i situacija koje se u većini slučajeva ne mogu predvidjeti.

Ovaj priručnik treba prihvatiti kao alat koji se može i mora dopunjavati te poboljšavati edukacijom i razvojem prakse. Plan i program edukacije koordinatora savjetovanja temeljit će se na Priručniku.

<sup>1</sup> Poglavlje V, stavak 5. *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, Narodne novine 140/09.





**PRVI DIO**

# **NAČELNA RAZMATRANJA**



# NAČELNA RAZMATRANJA

## I. Temeljna polazišta

### Otvorenost i transparentnost rada javne uprave

Što je „otvoreno društvo?“

Otvoreno društvo zasnovano je na spoznaji da nitko nema monopol na istinu. Građani mogu aktivno raspravljati o politikama vlade i budućnosti zemlje. Sloboda je maksimizirana, ali se štiti nemoćne i socijalno ugrožene. Osigurana su zakonska jamstva slobode udruživanja i slobode govora. Takva društva nisu samo obilježje zrelih demokracija. Ona mogu biti dijelom demokratskog razvoja svake zemlje. Otvoreno društvo nije funkcija kulture ili povijesti – primjeri čega postoje u rasponu od Francuske do Švedske – nego iskrene predanosti transparentnosti vlasti i građanskim pravima.

Teorija otvorene javne vlasti pojedincu omogućava **veću ulogu u usvajanju izvršnih propisa** i veću transparentnost rada javne uprave te je postala važno zakonsko načelo europskog zakonodavstva javne uprave.<sup>2</sup> Načelo otvorenosti omogućuje pojedincima, tj. građanima, **sudjelovanje u procesu odlučivanja**. Dostupne su im sve javne informacije o radu javne uprave i mogu sudjelovati u usvajanju odluka.

To načelo ima dvije komponente:

1. Prva komponenta uključuje pravo pristupa informacijama tijela javne vlasti (taj dio načela obično se naziva načelom transparentnosti javne uprave).
2. Druga komponenta obuhvaća razne oblike sudjelovanja javnosti u procesu donošenja odluka javne uprave.

Načelo otvorenosti obuhvatnije je od načela transparentnosti. Načelo transparentnosti odnosi se na pristup informacijama i drugim uslugama javne uprave, a načelo otvorenosti sadrži i razne oblike aktivne suradnje te komunikacije između uprave i javnosti. Stoga je načelo transparentnosti uži termin i zapravo je dio načela otvorenosti. U literaturi se ta dva načela koriste naizmjenice, no važno je pažljivo definirati njihov sadržaj zato što razlike postoje.

Načelo otvorenosti uvršteno je u europsko zakonodavstvo Ugovorom iz Amsterdama, kojim je uključeno u članak 1. Ugovora o Europskoj uniji (TEU).<sup>3</sup> U njemu se navodi da se odluke institucija EU-a „donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima“.

Pregled reformi javne uprave u 123 najveće zemlje svijeta otkriva četiri osnovna čimbenika koji pokreću reforme javne uprave. To su:

<sup>2</sup> Vidjeti: Deirdre Curtin & Herman Meijers, *The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?*, 32 COMMON MKT. L. REV. 391 (1995) (načelo otvorenosti u europskom zakonodavstvu). Vidjeti i: Gorazd Trpin, *Načelo odprtosti javne uprave* [The Principle of openness in public administration], JAVNA UPRAVA 409 (2000) (načelo otvorenosti u javnoj upravi Slovenije).

<sup>3</sup> Ugovor iz Amsterdama kojim se dopunjava Ugovor o Europskoj uniji, ugovori o osnivanju europskih zajednica i određeni akti, 2. 10. 1997., 1997 o.j. (c340) 1.

1. globalizacija,
2. demokratizacija i s njom povezana decentralizacija,
3. informacijska revolucija i
4. **nezadovoljstvo javnosti javnom upravom.**<sup>4</sup>

Iako ti čimbenici funkcioniraju zajednički, učinak četvrtog – nezadovoljstva javnosti javnom upravom – osobito je važan. Nezadovoljstvo javnosti nije samo odgovor na dobru ili lošu „ekonomičnost“ rada uprave, nego i utječe na povećanje očekivanja građana u pogledu iskrenog, kompetentnog i učinkovitog djelovanja javne uprave. Zahvaljujući tome **povećao se broj zemalja koje su razinu otvorenosti povećale reformiranjem javne uprave.**

Nedavnim elaboratom Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) o reformi uprave dokazano je da uključivanje javnosti u postupak donošenja odluka unutar javne uprave vodi demokratizaciji, većoj otvorenosti javne uprave te povećanju kvalitete odluka javne uprave i njihove provedbe. Time je ilustrirana važnost brzog postizanja otvorenosti javne uprave, a potencijalnim kritičarima reformi dokazano da demokratsnija javna uprava ne podrazumijeva smanjenje učinkovitosti. Naprotiv, takva će uprava poslovati djelotvornije.

## **Sudjelovanje dionika zainteresirane javnosti u demokratskom procesu**

Pri razradi načela sudjelovanja predstavnika zainteresirane javnosti u demokratskom procesu potrebno je definirati neke osnovne pojmove poput upravljanja i vlade te odrediti vrste demokracija.

**Vlada je vladajuće tijelo naroda, države ili zajednice.** Taj pojam obuhvaća zakonodavce, upravljače i arbitre u administrativnoj birokraciji, koji kontroliraju državu na određeno vrijeme, te sustav vladanja kojim se organiziraju. Vladu čine sredstva provedbe državne politike i mehanizmi za određivanje državne politike.

Pojam „upravljanje“ podrazumijeva **postupak donošenja odluka i proces kojim se odluke primjenjuju (ili ne primjenjuju).** Upravljanje se može koristiti u raznim kontekstima poput korporativnog upravljanja, državnog upravljanja i lokalnog upravljanja.

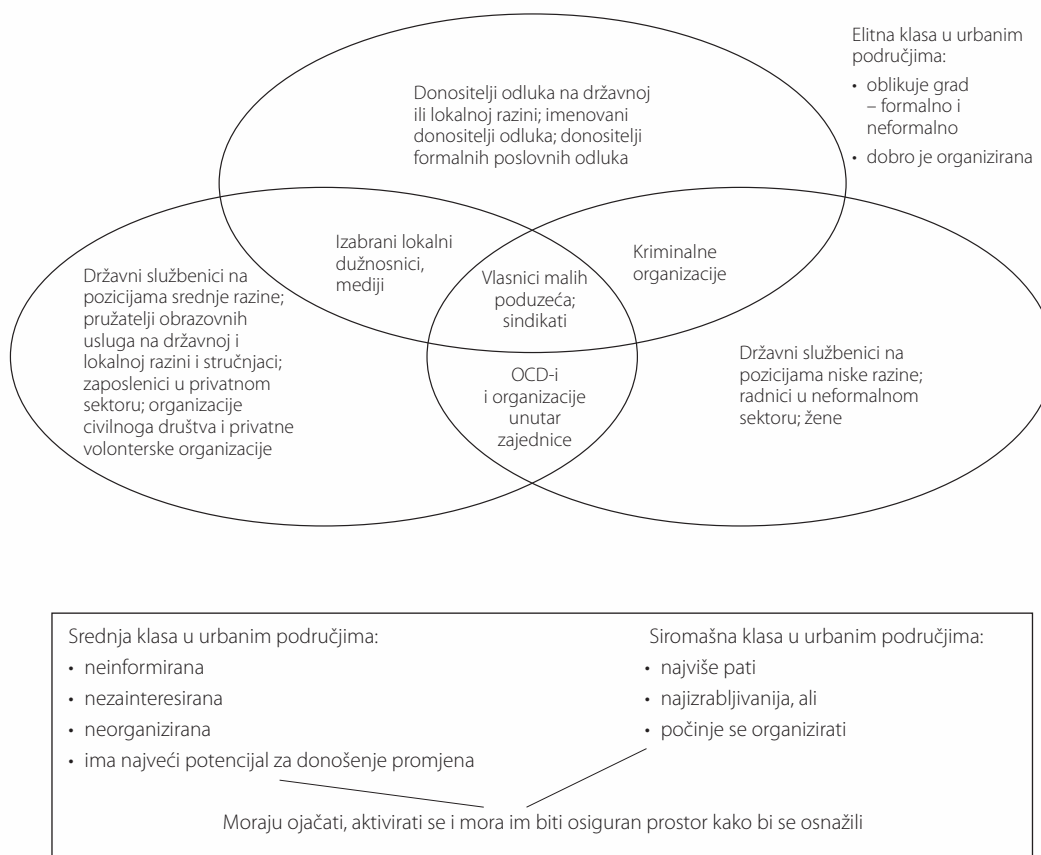
Budući da upravljanje obuhvaća i donošenje odluka i njihovu provedbu, analiza upravljanja usredotočuje se na formalne i neformalne aktere koji sudjeluju u postupku odlučivanja i provedbe donesenih odluka, kao i na formalne i neformalne strukture postavljene za njihovo donošenje i provedbu.

**Vlada je jedan od aktera upravljanja.** Drugi akteri uključeni u upravljanje razlikuju se ovisno o razini vlasti. Tako u ruralnim područjima ostali akteri mogu biti utjecajni zemljoposjednici, poljoprivredne udruge, zadruge, OCD-i, istraživačke institucije, vjerski vođe, financijske institucije, političke stranke, vojska itd. U urbanim sredinama situ-

<sup>4</sup> Elaine Ciulla Kamarck, *Globalization and Public Administration Reform*, u *GOVERNANCE IN A GLOBALIZING WORLD* 234–35 (Joseph S. Nye & John Donahue eds., 2000).

acija je mnogo složenija. Na državnoj razini, uz navedene aktere, u odlučivanju mogu sudjelovati ili na njega utjecati i mediji, lobisti, međunarodni donatori, multinacionalne korporacije itd. Svi akteri osim vlade, političkih stranaka, financijskih institucija i vojske dio su „civilnoga društva“.

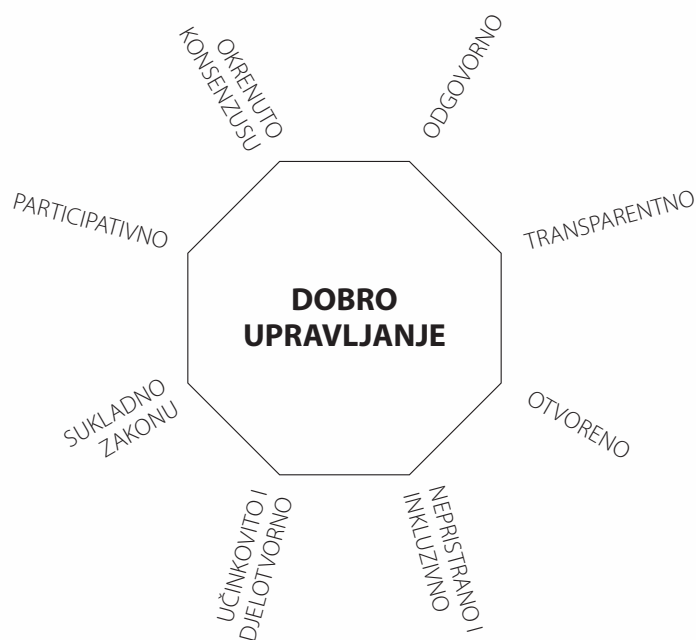
Formalne vladine strukture jedno su od sredstava za donošenje i primjenu odluka. Na državnoj razini mogu postojati i neformalne strukture, poput najužeg kruga suradnika ili neformalnih savjetnika. U urbanim područjima kriminalne organizacije poput „zemljišne mafije“ mogu utjecati na postupak odlučivanja. U nekim ruralnim područjima lokalne moćne obitelji mogu donositi odluke ili utjecati na odlučivanje. Takvo neformalno odlučivanje često je posljedica korupcije ili pak vodi korupcijskim praksama.



**SLIKA 1.** MEĐUSOBNA POVEZANOST AKTERA UKLJUČENIH U UPRAVLJANJE U URBANIM PODRUČJIMA.<sup>5</sup>

Dobro upravljanje ima osam glavnih značajki. Ono je participativno, okrenuto konsenzusu, odgovorno, transparentno, otvoreno, učinkovito i djelotvorno, nepristrano i inkluzivno te sukladno vladavini prava. Ono osigurava smanjenje korupcije i uvažavanje stajališta manjina u postupku odlučivanja te omogućuje da se čuje glas najranjivijih kategorija stanovništva. Dobro upravljanje je osim toga otvoreno za postojeće i buduće društvene potrebe.

<sup>5</sup> Izvor: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>



SLIKA 2. ZNAČAJKE DOBROG UPRAVLJANJA

Sudjelovanje muškaraca i žena<sup>6</sup> temelj je dobrog upravljanja. Sudjelovati se može izravno ili preko legitimnih posredničkih institucija ili zastupnika. Važno je napomenuti da predstavnička demokracija ne znači nužno da će se pri odlučivanju uvažiti mišljenja najranjivijih kategorija društva. Sudjelovanje se mora temeljiti na informacijama i biti organizirano. To s jedne strane znači slobodu udruživanja i izražavanja mišljenja, a s druge organizirano civilno društvo.

Za dobro upravljanje neophodan je pravedan zakonski okvir, koji se provodi nepristrano, i potpuna zaštita ljudskih prava, osobito ljudskih prava manjina. Za nepristranu provedbu zakona potrebno je neovisno pravosuđe, kao i neovisna te nekorumpirana policija.

Transparentnost znači da se odluke donose i provode sukladno pravilima i propisima. Također znači da su informacije lako dostupne onima na koje će odluke i njihova primjena utjecati. Transparentnost znači i pružanje odgovarajućih informacija u lako razumljivim oblicima i u medijima.

Dobro upravljanje iziskuje da institucije i procesi budu dostupni i na raspolaganju svim dionicima unutar razumnog vremenskog roka.

U svakom društvu postoje razni akteri različitih stajališta. Dobro upravljanje mora posredovati između različitih društvenih interesa kako bi se postigao širok konsenzus o najboljem rješenju za cijelu zajednicu i načinu njegova ostvarivanja. Neophodna je široka i dugoročna perspektiva o tome što je potrebno za održivi razvoj i kako ispuniti njegove ciljeve. To se može postići samo razumijevanjem povijesnog, kulturnog i društvenog konteksta nekog društva ili zajednice, što zahtijeva uključivanje šireg kruga dionika.

<sup>6</sup> Ovu referencu treba shvatiti uopćeno, a odnosi se i na sudjelovanje mladih i starih osoba, obrazovanih i neobrazovanih osoba, osoba s invaliditetom itd., za koje se koristi opći termin "muškarci i žene".

Sudjelovanje

Vladavina prava

Transparentnost

Otvorenost

Okrenutost konsenzusu

**Nepriistranost  
i inkluzivnost  
(uključivost)**

Blagostanje društva ovisi o tome da svi članovi društva osjećaju kako imaju udjela u blagostanju i nisu isključeni iz glavnih tokova društva. Stoga je potrebno da sve skupine, posebice ugrožene kategorije stanovništva, imaju priliku poboljšati, odnosno održati svoje blagostanje.

**Učinkovitost i  
djelotvornost**

Dobro upravljanje znači da procesi i institucije proizvode rezultate koji ispunjavaju potrebe društva, pri čemu se raspoloživi resursi koriste na najbolji mogući način. Pojam djelotvornosti u kontekstu dobrog upravljanja znači i održivu uporabu prirodnih resursa te zaštitu okoliša.

**Odgovornost**

Odgovornost je ključan čimbenik dobrog upravljanja. Tijela javne vlasti, ali i privatni sektor te organizacije civilnoga društva, moraju biti odgovorni prema javnosti i institucionalnim dionicima. Tko je odgovoran i kome, ovisi o tome jesu li odluke ili radnje interne ili eksterne u odnosu na organizaciju ili instituciju. Općenito govoreći, organizacija ili institucija odgovorna je onima na koje njene odluke ili postupci utječu. Odgovornosti nema bez transparentnosti i vladavine prava.

**Predstavnička i  
participativna  
(sudionička)  
demokracija**

**Predstavnička demokracija** je oblik vladavine utemeljen na prijenosu ovlasti suvereniteta na tijelo izabranih osoba koje provode ovlasti na dobrobit cijele zajednice. Ona je tipičan primjer uređenja većine demokratskih sustava.

Međutim, predstavnička demokracija ne smatra se nužno i participativnom.

**Participativna demokracija** je korak dalje – proces u kojem je naglašeno široko sudjelovanje birača u usmjeravanju i radu političkog sustava.

Pojam participativne demokracije uvelike zagovara aktivnije sudjelovanje građana za razliku od tradicionalne predstavničke demokracije.

U participativnoj demokraciji svim se članovima političke zajednice nastoji pružiti prilika da značajno pridonese odlučivanju i ulažu se naponi da se poveća udio građana koji imaju pristup takvim prilikama.

Razvijanje participativne demokracije uključuje i jačanje sudjelovanja civilnoga društva u procesu javnog odlučivanja. Budući da je potrebno prikupiti mnogo informacija kako bi ukupni proces odlučivanja bio uspješan, uporabom novih tehnologija mogu se osigurati važni resursi koji omogućuju postizanje dovoljne učinkovitosti potrebne za sudioničke modele.

Izraz „participativna demokracija“ označava pravo građana na sudjelovanje u demokraciji, što bi čak na neki način obvezivalo građane na sudjelovanje u odlukama koje donose njihove vlade, a koje utječu na živote svih građana.

Zainteresirana javnost i OCD-i, u značenju koje je utvrdila Europska komisija, igraju važnu ulogu u izravnoj participativnoj demokraciji, vrlo zamršenom sustavu odnosa između onih koji utječu na donošenje odluka u svim područjima života.

Građani biraju zastupnike koji donose konkretne odluke za njih i u njihovo ime. Izabrani zastupnici su ti koji odlučuju. Europska komisija je objavila: „proces odlučivanja u EU-u prvenstveno legitimiraju izabrani zastupnici europskih država”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Izvor: dokument za diskusiju Komisije, *The Commission and Non-Governmental Organizations: building a stronger partnership*, Bruxelles, 18.1.2000, COM (2000) 11 final.

**Katkada je demokracija ekonomska:** ljudi biraju između kupnje i prodaje proizvoda i usluga te potrošačkim ponašanjem utječu na donošenje ekonomskih odluka. **Demokracija može biti i socijalna** – ljudi biraju prijatelje koji su sličnog svjetonazora ili su njihovi suradnici radi ostvarenja zajedničkih ciljeva, pa se druže samo s njima. **Katkada je demokracija kulturološka,** jer ljudi traže način izražavanja osjećaja sličan svome.

**Demokracija omogućuje različite, a često i sukobljene interese.** Potrošači žele niske cijene i dobre proizvode. Proizvođači žele zaraditi. Vlasnici automobila žele više cesta kojima mogu voziti. Ali vozač koji je član automoto saveza može istodobno biti ekolog koji želi sačuvati okoliš i član je „Prijatelja Zemlje“. Studenti žele više vremena za učenje, a vlada želi kvalificiran kadar koji će što prije na tržištu rada pridonositi državnim prihodima.

**TABLICA 1.** MODELI DEMOKRACIJE I NJIHOVI IZAZOVI<sup>8</sup>

DEMOKRACIJA: DVA MODELA	
Predstavnička ili posredna demokracija	Participativna ili neposredna demokracija
Izabrani predstavnici imaju povjerenje javnosti i odgovorni su za djela koja poduzimaju po svojoj procjeni.  Nemaju konkretan mandat i ne smatraju se obvezani željama birača.	Od izabranih predstavnika očekuje se da obnašaju mandat za koji su izabrani; konzultiraju birače i njima su odgovorni.
USPOREDBA	
Elitistički model	Otvoreni model
Irelevantnost veze s biračkim tijelom za vrijeme obnašanja službenih dužnosti.	Predstavnici su sumnjičavi u pogledu mišljenja građana.  Važnost veze s biračkim tijelom za vrijeme obnašanja službenih dužnosti.

Idejom participativne demokracije (unatoč neumoljivoj barijeri u pogledu brojnosti) predložen je model prilično drugačiji od predstavničke demokracije.

Iako treba priznati da je istovremeno okupljanje tisuća ljudi na jednom mjestu radi donošenja odluke neizvedivo, to ne znači da nije moguće zadržati osnovnu ideju

<sup>8</sup> Detaljnije u: *Public Consultation: A tool for Local Democracy*; ICURR Publications Toronto, Ontario August 2000; online consulting: [http://www.muniscopes.ca/\\_files/file.php?fileid=fileRQNHUdbLia&filename=file\\_Public\\_consultation.pdf](http://www.muniscopes.ca/_files/file.php?fileid=fileRQNHUdbLia&filename=file_Public_consultation.pdf)

neposredne demokracije. Predlagači neposredne demokracije inzistiraju ne samo na tome da je moć odlučivanja legitimna i da izabrani službenici snose odgovornost za svoje odluke, nego i da neke odluke mogu i trebaju građani donositi neposredno, čak i u predstavničkom sustavu.

Izravno sudjelovanje građana može se činiti nekompatibilnim s načelom predstavničke demokracije i s vrstom odgovornosti koja je povjerena izabranim dužnosnicima. Međutim, to nije slučaj u praksi gdje su oba načela zadovoljena uvrštavanjem određenih odredbi o opsegu i utjecaju postupka savjetovanja. Uvođenjem i provedbom postupka savjetovanja jača se izravnija demokracija u okviru predstavničkog sustava.

### Prevenција korupcije u kontekstu javne uprave i javne etike

Prevenција korupcije ključan je element borbe protiv korupcije; u cijelosti je dio uspješne antikorupcijske politike i u skladu je s Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije (UNCAC) koju je Republika Hrvatska ratificirala.

#### Prvi korak: pristup informacijama

Javna uprava jedno je od ključnih područja u kojem je prevenција korupcije presudno važna. Kako bi se osigurala etika javnog sektora i spriječio svaki oblik korupcije, neki sustavi se u osnovi (i povijesno) oslanjaju na načela i propise (poput Francuske<sup>9</sup>). Ostavimo li po strani pojedinosti i ukupni razvoj prevencije korupcije u državnoj upravi (što nije svrha ovog priručnika), transparentnost i obveza javnog komuniciranja definirani su mnogim propisima, zakonima i drugim aktima u većini europskih zemalja, kao i u drugim zemljama svijeta.

Široka uporaba novih tehnologija, poput interneta, omogućuje komuniciranje s javnošću i informiranje o odlukama i budućim aktima. Građani, odnosno predstavnici civilnoga društva, imaju pristup informacijama čime se osigurava transparentnost i povjerenje javnosti u aktivnosti vlade, te državne uprave općenito. U mnogim zemljama posebna povjerenstva obavljaju nadzor nad tim pravima i reguliraju ih zakonima koji osiguravaju slobodan pristup informacijama.

#### Drugi korak: interaktivnost i uključivanje – savjetovanje s dionicima zainteresirane javnosti

Ako se ne suzbija javnim pristupom informacijama i kontrolom javnosti, korupcija će bujati u tajnosti, i u javnom i u gospodarskom sektoru. Stoga su transparentnost i savjetovanje s predstavnicima zainteresirane javnosti nužni, kako bi naponi javne uprave uloženi u borbu protiv korupcije urodili plodom. To je istaknuto u članku 13. UNCAC-a, koji propisuje sudjelovanje civilnoga društva i pristup informacijama, kao i u drugim odredbama UNCAC-a.

Od presudne je važnosti istaknuti potrebu za aktivnim sudjelovanjem predstavnika zainteresirane javnosti u postupcima savjetovanja s tijelima javne vlasti i za doprinosom javnosti odlučivanju i praćenju provedbe. Pod time se razumijeva transparentan i inkluzivan mehanizam u kojem organizacije civilnoga društva mogu dati doprinos; mehanizam u kojem sudjelovanje civilnoga društva nije tek jedna od opcija, već redovan korak u razvijanju politika.

S obzirom na to da se javne odgovornosti državnih službenika i njihove dužnosti temelje na načelima javne etike i integriteta, državni službenici trebaju biti educirani o načinima jačanja i osiguranja transparentnosti te neometanog pristupa informacija-

<sup>9</sup> Načela su prisutna u francuskoj Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina [de l'homme et du citoyen] od 26. kolovoza 1789. godine prema kojoj građani trebaju odlučivati o potrebi za doprinosom javnosti te se od javnih službenika zahtijeva odgovornost prema upravi u kojoj su zaposleni (članci 14., 15. i 16.). Francuski sustav za prevenciju korupcije u državnoj upravi povijesno se temelji na načelima i propisima, ali nove institucije jačaju postojeći okvir kako bi se prevenција i nadzor korupcije poboljšali.



ma. Štoviše, u proces odlučivanja treba biti uključeno aktivno sudjelovanje civilnoga društva, u skladu s propisima i procedurama za javne konzultacije.

## Uloga civilnoga društva u borbi protiv korupcije

“Civilno društvo igra važnu ulogu u slušanju glasa građana i pružanju usluga koje zadovoljavaju potrebe građana. [...] Civilno društvo sve više vidi Europu kao dobru platformu za promjenu orijentacije politika i društva. [...] To je prava šansa za aktivnije sudjelovanje građana u ostvarivanju ciljeva Unije, kao i za omogućivanje strukturiranog kanala za povratne informacije, kritiku i žalbe.”<sup>10</sup>

Kontinuirani razvoj uloge organizacija civilnoga društva pojavio se usporedno s novim trendovima intervencije i njihova doprinosa modernizaciji i procesu promjene.

Ti trendovi mogu se sažeti na sljedeći način:

- Utjecanje na odluke i javne politike.
- Nadzor nad tijelima javne vlasti.
- Poticanje građanstva i promicanje građanske kulture.
- Poništavanje negativnih trendova i postupaka.
- Podizanje svijesti građana u vezi s pitanjima razvoja.
- Objavlivanje i distribuiranje informacija i razmjena iskustava.
- Razvijanje koordinacije i umrežavanje veza.

Uloga civilnoga društva u borbi protiv korupcije iznimno je važna. U trokutu ključnih aktera moderne demokracije (javni sektor, privatni poslovni subjekti i civilno društvo), učinkoviti postupci i reforme mogu se poduzeti i provesti samo ako sva tri sektora surađuju i zajednički rješavaju tekuća pitanja, a to naročito vrijedi u borbi protiv korupcije. Nijedna kampanja ne može uspjeti bez suradnje svih triju komponenata. Civilno društvo pritom igra presudnu ulogu, jer mito i korupcija najviše utječu na javni sektor i poslovne subjekte.

U svrhu poticanja odnosa i suradnje sa zainteresiranom javnošću, javna uprava i općenito država moraju shvatiti tko predstavlja civilno društvo, kako je ono organizirano i klasificirano, kako održavati interakciju i kako iskoristiti stručnost i znanje dionika te uspostaviti interaktivnu vezu kao i percepciju o značaju utjecaja javnosti u procesu odlučivanja.

Mogući su problemi uslijed nepostojanja zakonske ili općeprihvaćene definicije pojma „organizacije civilnoga društva“. Izraz se ipak može koristiti kao kratica i referenca za veći broj organizacija. DFID<sup>11</sup> je ovako definirao civilno društvo:

„Civilno društvo obuhvaća velik broj udruga, pokreta i grupa u kojima se građani organiziraju oko zajedničkih ciljeva i interesa. Te organizacije funkcioniraju iznad razine pojedinca i obitelji, a ispod razine države. Organizacije civilnoga društva uključuju: visokoinstitucionalizirane skupine poput vjerskih organiza-

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/civil\\_society/consultation\\_standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm)

<sup>11</sup> DFID (Odjel za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije), Dokument o praksi iz rujna 2007. godine: *Civil Society and Good Governance*.

**S kim se javna uprava treba savjetovati i na koji način?**

cija, sindikata, poslovnih udruženja, međunarodnih OCD-a, trusta mozgova; lokalne organizacije poput udruga u zajednici, poljoprivrednih udruga, organizacija osoba s invaliditetom, lokalnih sportskih klubova, kulturnih skupina, poslovnih skupina, lokalnih OCD-a, kreditnih zadruga, medijskih redakcija u zajednici; kao i slobodnije oblike udruživanja poput socijalnih pokreta, akademske zajednice, mreža, virtualnih skupina i skupina građana izvan granica države poput dijaspore.”

Tako su organizacije civilnoga društva dio temeljne strukture društva, pored javne uprave te gospodarskih čimbenika, i obično se smatraju “trećim sektorom”. Izraz je prikladan jer je uključiv i pokazuje da je ideja tih organizacija duboko utemeljena u demokratskim tradicijama svih država članica Europske unije (EU) i svih učinkovitih demokratskih zemalja.

Osim podjele po definicijama, organizacije civilnoga društva moguće je razvrstati i prema zadacima i funkcijama. Tako vodeći britanski trust mozgova u međunarodnom razvoju (ODI) dijeli glavne funkcije organizacija civilnoga društva na<sup>12</sup>:

- zastupanje (organizacije koje iznose glas građana)
- zagovaranje (organizacije koje lobiraju za određena pitanja)
- tehničku pomoć (organizacije koje daju informacije i savjete)
- jačanje kapaciteta (organizacije koje pružaju potporu organizacijama civilnoga društva, uključujući i financiranje)
- pružanje usluga (organizacije koje provode razvojne projekte ili pružaju usluge)
- socijalne funkcije (organizacije koje njeguju aktivnosti organiziranog slobodnog vremena).

Podjela OCD-a prema funkcijama/zadacima može poslužiti kao koristan alat za državu ili javnu upravu prigodom pripremanja i provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Adresar organizacija civilnoga društva razvrstanih prema funkciji/zadatku koristan je alat za planiranje savjetovanja.

Navest ćemo nekoliko dobrih primjera učinkovite uloge civilnoga društva u borbi protiv korupcije u državama članicama EU-a, uključujući izravno partnerstvo s državnim upravom.

#### **Bugarska: uloga civilnoga društva „Koalicija 2000”**

Inicijativa „Koalicija 2000” pokrenuta je 1998. kako bi se suprotstavila korupciji u bugarskom društvu suradnjom OCD-a, vladinih institucija i građana.

*Sustav nadzora nad korupcijom „Koalicija 2000” prepoznao je sektor obrazovanja kao sektor koji je podložan korupciji. Šira javnost je sveučilišne profesore i nastavnike stalno svrstavala među pet najkorumpiranijih profesija u zemlji.*

<sup>12</sup> Vidjeti odličan rad *How Civil Society can be more effective?* <http://www.odi.org.uk/resources/download/160.pdf>; kategorizacija funkcija preuzeta je od Svjetske banke.

*Na osnovi tog podatka i kako bi se podržali napori Vlade da se pozabavi tim problemom, „Koalicija 2000” razvila je i testirala niz instrumenata za obuku o korupciji u srednjem i visokom obrazovanju, uključujući udžbenike, digitalne nastavne materijale, priručnike i nastavne programe.*

*Ta iskustva su javnim institucijama dokazala dobrobiti uvođenja te teme u nastavni plan i program. Naglašena je korisnost stvaranja novih antikorupcijskih programa i gotovog nastavnog materijala za Ministarstvo obrazovanja i znanosti. Kao posljedica, antikorupcijski satovi su u jesen 2004. uvedeni u službeni plan i program srednjih škola u Bugarskoj.*

### **Francuska: partnerstvo s civilnim društvom**

Iskustvo Državnog centra za prevenciju korupcije (SCPC) pokazalo je važnost bliske suradnje civilnoga društva i državnih institucija u borbi protiv korupcije i promicanju integriteta.

*Centar je osnovan 1993. i dobio je mandat za borbu protiv korupcije i promicanje integriteta u javnom i privatnom sektoru. Centar je neovisno tijelo koje podnosi izvješće premijeru i ministru pravosuđa, a uloga mu je isključivo preventivna i nema mandat za gonjenje. Uz razne odgovornosti, Centar je razvio partnerstvo s koalicijama OCD-a za pružanje tehničkih savjeta u razvoju sektorskog kodeksa ponašanja i promicanje dobre prakse u borbi protiv korupcije i promicanju integriteta.*

*Prema preporukama Vijeća Europe i procjeni OECD-a, Centar je proširio aktivnosti kako bi pokrio i privatni sektor, osobito mala i srednja poduzeća (SMEs). Centar provodi brojne edukacije za privatna poduzeća, analizirajući njihova izvješća o održivosti kako bi ocijenio koliko su posvećeni borbi protiv korupcije i promicanju integriteta. Centar pruža i tehničke savjete i potporu menadžerima koji žele promicati integritet i korporativnu socijalnu odgovornost u okviru aktivnosti svojih poduzeća. Prepoznao je međutim i poteškoće na tom polju, primjerice pomanjkanje istinske suradnje s nekim gospodarstvenicima i uočio konkurenciju unutar internih pravnih službi poduzeća.*

### **Mediji, kao dio civilnoga društva, igraju važnu ulogu u borbi protiv korupcije**

te u uključivanju civilnoga društva u proces odlučivanja i diseminaciju glasa javnosti.

Svjetska banka podsjeća da su učinkoviti antikorupcijski programi utemeljeni na poznavanju fenomena korupcije i širenju informacija pri čemu ključnu ulogu imaju mediji i civilno društvo. Civilno društvo i mediji od presudne su važnosti za stvaranje i održavanja povoljne atmosfere u javnom životu koja ne pogoduje prijevarama i korupciji. Doista, riječ je o dva najvažnija čimbenika eliminiranja sustavne korupcije u javnim institucijama.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109254/s3\\_rolemedias.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109254/s3_rolemedias.pdf) ili na engleskom, <http://www.uoit.ca/sas/governeanceAndCorr/media.pdf>

Daniel Kaufmann (bivši direktor Instituta Svjetske banke, koji je rukovodio radom na upravljanju i borbi protiv korupcije, a uža mu je specijalnost područje javnog sektora i zakonskih reformi u području suzbijanja korupcije) predložio je sljedeću shemu<sup>14</sup> osmišljenu s naglaskom na znanju i podacima, kao preduvjetima za antikorupcijske strategije:

**antikorupcijski napori = znanje i informacije + vodstvo + zajedničko djelovanje**

I ovdje su **informacija i uključenost civilnoga društva, uključujući i medije**, od presudne važnosti.

Istraživačko novinarstvo može pomoći suzbijanju korupcije u procesu donošenja odluka i izradi zakona i drugih propisa upozoravanjem na nedostatke ili slabosti zakona i propisa koji stvaraju povoljnu atmosferu za razvoj korupcije. Time se institucije potiču na izmjene i dopune tih zakona i propisa. Istrage koje mediji provode i objavljuju većinom potiču civilno društvo i zainteresiranu javnost da im se pridruže i javno lobiraju. Pritisak radi izmjene zakona i propisa može se pojaviti u obliku konkretnih sugestija medija kao što pokazuje sljedeći primjer iz Sjedinjenih Američkih Država:<sup>15</sup>

**Primjer medijskog pritiska u SAD-u**

Riječ je o slučaju radijske postaje WTLC iz Indianapolisa, koja je tijekom 1984. i 1985. godine emitirala seriju emisija na temu ispitivanja korupcije američke vlade u saveznoj državi Indiani te kritizirala propuste u postojećim zakonima koji mogu dovesti do povećanja korupcije.

*Radijska postaja je ponudila vlastitu listu preporuka među kojima su bili i osnutak novog tijela javnog nadzora te proširenje nadležnosti državnog etičkog povjerenstva i pravobranitelja.*

*Utjecaj spomenutog serijala pod nazivom Miami Herald, koji je jednu američku banku povezo s korupcijom u Južnoj Americi, bio je mnogo dalekosežniji od pukog iznošenja preporuka. Serijal je zapravo potaknuo američke vlasti na usvajanje izmjena i dopuna federalnih bankarskih propisa kako bi se ispravili neki od razotkrivenih nedostataka.*

Budući da su mediji dio civilnoga društva, njihova moć mora biti ojačana počevši od pružanja zaštite novinarima kojima se prijete i čiji su životi i rad ugroženi. Medijima valja omogućiti prikupljanje pouzdanih podataka i informacija od tijela javne vlasti, unutar granica određenih obrambenim i sigurnosnim pitanjima. Bez pouzdanog pristupa informacijama, antikorupcijska uloga medija uvelike je ograničena, a samim time i uloga cjelokupnoga civilnog društva i zainteresirane javnosti.

S druge strane, zaposleni u medijima moraju imati širok spektar vještina koje su se pokazale neophodnima i u borbi protiv korupcijskih praksi i njihovoj prevenciji. Ako ih nemaju, potrebno ih je steći edukacijom u redovitim programima izobrazbe i na se-

<sup>14</sup> Daniel Kaufmann, Prezentacija za osoblje Svjetske banke, travnja 1999.

<sup>15</sup> Izvor: Investigative Journalism Online Resource Center.

minarima. U pogledu procesa javnih konzultacija i javnog sudjelovanja zainteresirane javnosti, državne institucije trebale bi koristiti prilike za uključivanje medija i prenošenje informacija o planovima za sudjelovanje javnosti. Korištenje medija za najavljuvanje planova za javno savjetovanje ključan je alat za dopiranje do bolje i šire publike i samim time za bolje i brojnije sudjelovanje zainteresirane javnosti.



SLIKA 3. JEDNOSTAVAN PRIKAZ CIKLUSA OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIKA

Na slici 3 nalazi se jednostavan pregled ciklusa javnih politika. Postoji nekoliko varijanti etapa tog procesa. Prikazani ciklus sastoji se od pet stalnih etapa:

1. **Definiranje problema.**
2. **Formuliranje politike**, koje je podijeljeno na dva segmenta:
  - analiza podataka i teorije kako bi se predvidjelo koje će radnje biti uspješne te
  - ovlast odnosno objava preko političkog procesa.
3. **Provedba** politika u praksi.
4. **Proračun** – prikupljanje i trošenje novca.
5. **Ocjena** – utvrđivanje djelotvornosti politike.

Budući da se s ocjenjivanja prelazi na etapu definiranja problema, proces se sam zatvara.

Sljedeći prikaz sadrži pojedinosti svakog koraka procesa oblikovanja javnih politika:

TABLICA 2. ETAPE PROCESA OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIKA

<b>Definiranje problema</b>	<b>Formuliranje politike</b> →	<b>Odlučivanje</b> →	<b>Provedba</b> →	<b>Ocjena</b> →
Vlada pristaje na procjenjivanje pitanja koje akter iznese.	Mreža aktera razrađuje moguća rješenja problema.	Vlada odabire između ponuđenih rješenja problema koja je razradila mreža aktera.	Državni službenici, po mogućnosti u suradnji s mrežom aktera, provode politiku u konkretnu aktivnost koristeći samostalne alate za razvijanje politika. Postojanje javne politike.	Svaki akter može provesti procjenu. Vladini akteri ocjenjuju utjecaj, proces i/ili djelotvornost kako bi se u politiku unijele prilagodbe.

## Proces oblikovanja javnih politika

### Etape procesa

- Kako bi započela proces oblikovanja javnih politika, vlada se mora sporazumno fokusirati na određeno pitanje.
- Proces uvijek počinje određivanjem programa.
- Proces izrade javnih politika nije nužno linearan. Od formuliranja politike, neke se etape mogu preskočiti ili ponoviti. Proces se također može zaustaviti i nastaviti.
- Proces se može zaustaviti u bilo kojem trenutku.
- Trajanje ciklusa varira.

**Tijekom posljednjeg desetljeća, u proces odlučivanja unesene su značajne izmjene.** Vlade su sve svjesnije da se u suvremenom društvu njihov rad ne ocjenjuje samo na temelju njihovih politika i zakona/propisa/akata, nego i na temelju kvalitete rada uprave i provedbe razvijenih politika. Vlade su stoga uvidjele da uspješan razvoj tih politika i njihova provedba ovise o bliskoj suradnji i savjetovanjima ne samo s političkim grupama nego i s gospodarskim sektorom i civilnim društvom.

### Svrha javnih savjetovanja

Transparentnost, otvorenost i demokratsko odlučivanje u suvremenim su demokracijama u porastu. Dugogodišnja iznimka sada je pravilo: građani su uključeni u rad javne uprave i u proces donošenja odluka od iznimne društvene važnosti.

Otvorena javna uprava aktivno je usmjerena prema postizanju dvaju ciljeva: **demokratičnijem i djelotvornijem** odlučivanju u javnoj upravi. Uvođenje otvorene javne uprave obično nailazi na stanovite probleme, primjerice loše osmišljene postupke savjetovanja ili odgađanje početka procesa konzultacija, što može oslabiti učinak i povećati troškove bez poboljšanja kvalitete odluka. S obzirom na potencijalne probleme, postojanje pravila savjetovanja te njihova izrada na inkluzivan i učinkovit način od vitalne su važnosti.

### Čemu javna savjetovanja?

- 1) Radi poticanja zainteresiranih strana na uključivanje u transparentniji postupak savjetovanja.
- 2) Radi osiguranja općih načela i učinkovitih koraka u postupku savjetovanja kako bi se pomoglo odgovornom osoblju relevantne javne uprave da postupak provede na smislen, učinkovit i sistematičan način.
- 3) Radi unapređivanja međusobnog učenja i razmjene dobrih praksi.

**Glavna svrha savjetovanja svih uključenih strana jest prikupljanje informacija o interesima.** S jedne strane, tijela javne vlasti savjetuju se sa zainteresiranom javnošću kako bi prikupila širok spektar iskustava, stručnosti i različitih pristupa na temelju čega uzima u obzir utjecaj prijedloga na različite sektore civilnog društva. S druge strane, civilnom društvu i zainteresiranim stranama pružena je prilika da utječu na svoj položaj i lobiraju za interese koje zastupaju.

**Postupkom javnog savjetovanja jača se povjerenje javnosti,** u smislu da se temeljito ispituje odgovornost kako tijela javne vlasti tako i zainteresiranih dionika za proces odlučivanja o javnim politikama te prikazuje pouzdanost i stručnost organizacija civilnog društva.

Javna savjetovanja i javne rasprave olakšavaju razmjenu informacija, njeguju demokraciju i transparentnost i tako jačaju legitimitet usvajanja javnih politika te njihovu održivost i djelotvornost.

## II. Deset temeljnih točaka postupka javnog savjetovanja

Javno savjetovanje nije jednostavan proces. On je interaktivan i provodi se na samom početku bilo koje vrste projekta/situacije/konteksta/procedure te traje tijekom čitavog postupka, sve do njegova vrednovanja. Ovih deset točaka uopćene su preporuke za učinkovitu pripremu i provedbu postupka javnog savjetovanja i lako ih je zapamtiti. Važno je provesti i pratiti sve korake.

Nema dobrog javnog savjetovanja bez prethodnog plana.

Što je potrebno?

- a) Ustanoviti rizike.
- b) Odrediti glavne strane, tj. relevantne partnere (primjerice sindikate i OCD, ili pojedince, stručnjake iz određenih organizacija civilnoga društva itd.), pravodobno ih obavijestiti, ostaviti im dovoljno vremena za povratne informacije te im, kao relevantnim partnerima, javiti rezultate.
- c) Dobro razumjeti i poznavati pravila i procedure.
- d) Identificirati glavne politike i ciljeve.

Vrijeme i sredstva potrebna za postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću neophodna su investicija. Pri planiranju kalendara zakonodavnih aktivnosti, pa onda i vremena za savjetovanje, valja uzeti u obzir i vrijeme potrebno za rješavanje nepredviđenih zastoja. To prvenstveno znači da javna uprava mora planirati poseban proračun za troškove postupka savjetovanja. Za postupak u kojem sudjeluje i javnost moraju postojati određena financijska sredstva i stoga je potrebno izraditi procjenu troškova. S obzirom na specifične procedure usvajanja proračuna u Hrvatskoj, procijenjene troškove treba uključiti u višegodišnji proračunski plan svakog ministarstva i lokalne samouprave. Na primjer: u godišnji proračun koji se odnosi na zakonodavne aktivnosti treba uključiti financijska sredstva neophodna za postupke savjetovanja predviđene godišnjim planom zakonodavnih odnosno savjetodavnih aktivnosti. Priprema takvih planova u svrhu osiguranja sredstava u proračunu zahtijeva postojanje pravila i provedbu analize unutar sektora na državnoj i lokalnoj razini.

U nadležnoj upravi potrebno je imati kompetentno osoblje. U tom kontekstu, imenovanje i educiranje koordinatora za savjetovanje dobar je prvi korak učinkovite provedbe postupka savjetovanja.

Koordinatori za savjetovanje trebaju djelovati u svakom tijelu javne vlasti nadležnom za zakonodavni postupak, ovisno o području i nadležnostima. Imenovani koordinatori odgovorni su za postupak savjetovanja u okviru nadležnog tijela. Nadalje, koordinatori kao državni ili javni službenici u pojedinom tijelu pridonose povjerenju javnosti u cijeli zakonodavni proces.

Koordinacija je osnovni element procesa savjetovanja:

- a) Koordinacija samog postupka kao i koordinacija uključenih strana, tj. koordinatora, predstavnika civilnoga društva i potencijalnih trećih strana.

### 1. Planiranje

### 2. Ulaganje vremena i sredstava

### 3. Zapošljavanje i edukacija

### 4. Preuzimanje odgovornosti

### 5. Koordinacija svih savjetovanja

- b) Koordinatorima moraju međusobno komunicirati kako bi razmjenjivali svoja iskustva, dobre prakse, uspjehe i neuspjehe te kako bi sustavno postupali sukladno usvojenim lekcijama.

Koordinatori trebaju povezivati tijelo javne vlasti i zainteresiranu javnost. Njihovo znanje, iskustvo i pregled služe instituciji iz koje dolaze kao i zainteresiranoj javnosti tako što unapređuju postupak savjetovanja i stvaraju prostor za otvorenu komunikaciju dionika.

Kako bi se unaprijedio postupak savjetovanja i stvorio prostor za otvorenu komunikaciju dionika, koordinatori mogu odrediti razna praktična i vrlo učinkovita pravila koja se već primjenjuju u raznim zemljama:

- Predlaganje i organiziranje sastanaka najmanje dvaput godišnje radi razmjene iskustava, dobrih praksi i problema.
- Stvaranje mreže koordinatora s pomoću informacijske tehnologije u kojoj, po mogućnosti, koordinatori međusobno komuniciraju, objavljuju i razmjenjuju iskustva.
- Stvaranje tematskih baza podataka ili jedinstvene internetske platforme (npr. intranet) u kojoj svaki koordinator može naći odgovore, informacije i reference. Baza podataka može sadržavati relevantne domaće, međunarodne i europske dokumente, obrasce, izvješća, programe za edukaciju i druge relevantne dokumente. Također, može sadržavati popis mreža OCD-a, predstavnika civilnoga društva razvrstanih prema funkciji/zadatku, popis stručnjaka koje se može kontaktirati radi izobrazbe ili neke druge vrste potpore itd.
- Analiziranje prikupljenih podataka o provedenim savjetovanjima i priprema statističkih rezultata radi objave i procjene provedbi javnih konzultacija s pomoću odgovarajućeg softvera.

Komunikacija je ključna poluga u procesu podizanja razine povjerenja javnosti. Kontinuitet, interaktivnost i povratna informacija nužni su tijekom cijelog postupka javnog savjetovanja kako bi se sve strane osjećale uključenima, značajnim dijelom procesa i aktivnim partnerima. Povjerenje se jača uvažavanjem obveza i poštovanjem dogovorenih vrijednosti, a dijalog mora biti dvosmjerna komunikacija u kojoj obje strane slušaju i pridonose. Prije svega, proces mora biti inkluzivan.

Očekivanja zainteresiranih strana uvelike će ovisiti o načinu na koji se javno savjetovanje predstavi i objasni akterima. Ako se proces ne objasni na prikladan način, očekivanja se neće poklapati s glavnom svrhom savjetovanja, a uspostavljanje dvosmjerne komunikacije naići će na probleme te će nastati zapreka u obliku nezadovoljstva i nepovjerenja. Stoga koordinatori moraju jasno informirati sve aktere o procesu od samog početka. Ciljevi procesa se moraju prezentirati, ali isto tako i njegova ograničenja. Po završetku savjetovanja i usvajanju odluke, potrebno je objasniti zašto je odluka donesena ili zašto neki prijedlozi nisu uključeni. Motiv treba biti jasan i dosljedno objašnjen sukladno argumentima koji su zastupani tijekom savjetovanja. **Uspostavom i održavanjem jasne komunikacije izbjeći će se prevelika očekivanja i eventualno razočaranje koje može donijeti nezadovoljstvo javnosti. Uspostava referentnih točaka i indikatora provedbe javnog savjetovanja može pomoći pri učinkovitoj primjeni postupka.**

## 6. Izgradnja dijaloga i povjerenja

## 7. Pojašnjenje očekivanja



Iznimno je važno odrediti i uključiti prave predstavnike zainteresirane javnosti u javna savjetovanja. To se može učiniti na različite načine. Neke zemlje potpisuju ugovore s predstavnicima civilnoga društva uključujući ih u procese javnih konzultacija za određeni sektor, uz identificiranje pravila i procedure konzultacija.

Popisi OCD-a i neovisnih ili umreženih stručnjaka i medija mogu se izraditi na nekoliko načina: praćenjem ranijih savjetovanja, preko javnog poziva, lista adresa elektroničke pošte i lista za registriranje ili preko ugovora potpisanih sa stalnim partnerima kojima se utvrđuje formalni odnos između institucija i predstavnika zainteresirane javnosti.

*Neke države, poput Bosne i Hercegovine, Francuske ili Danske, potpisuju memorandum o razumijevanju između OCD-a i vlade.*

Uspostavljena interakcija treba ostati na visokoj razini tijekom postupka, što znači da mora biti dobro koordinirana te inkluzivna, uz tehničku potporu za trajanja postupka savjetovanja.

Transparentnost i vidljivost postupka odlučivanja moraju se održavati tijekom cijelog postupka. Koordinator moraju primjenjivati sva sredstva koja su im na raspolaganju kako bi ostali u kontaktu, pružali povratne informacije i komunicirali. Potrebno je razviti i redovito održavati platformu za obavješavanje javnosti o događajima.

---

#### **8. Određivanje i uključivanje relevantnih predstavnika civilnoga društva i šire javnosti**

---

#### **9. Održavanje stalne interakcije s predstavnicima javnosti**

---

#### **10. Pružanje povratne informacije tijekom postupka odlučivanja**

### III. Uloga koordinatora savjetovanja u sustavu državne uprave, odnosno lokalne i područne samouprave

Imenovanjem koordinatora savjetovanja na način propisan *Kodeksom* želi se **osigurati usklađena primjena standarda izrađenih za savjetovanje**. U tom kontekstu koordinator savjetovanja bit će **središte i ključna kontakt osoba** za praćenje postupka savjetovanja u svakom tijelu javne vlasti, za koordiniranje procedura i pružanje potpore za provedbu postupka savjetovanja čime predstavlja komunikacijsku vezu između uprave i dionika civilnoga društva. Na temelju definicije iz *Kodeksa* i *Smjernica*, kao i prakse različitih zemalja, opis posla, mandat i odgovornosti koordinatora savjetovanja mogu se sumirati obrascem za opis posla.

Vidjeti Prilog 1.  
Primjer obrasca  
opisa poslova  
koordinatora  
savjetovanja

**PITANJE:**

**KAKO USKLADITI PRIMJENU STANDARDI I MJERA ZA PROVEDBU  
POSTUPKA SAVJETOVANJA U DRŽAVNIM TIJELIMA?**

**ODGOVOR:**

**UZ POMOĆ KOORDINATORA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM  
JAVNOŠĆU!**

**SVRHA – osiguranje usklađene  
provedbe konzultacijskih  
standarda i mjera**

Čelnici javnih tijela imenuju koordinate savjetovanja kao kontakt osobe za sva tijela javne uprave, kako ministarstva i vladine urede, tako i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata radi konzistentnog nadzora i koordinacije procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

**Što koordinatori  
savjetovanja  
trebaju raditi?**

Koordinatori savjetovanja, kao glavne kontakt osobe s obzirom na provedbu samog postupka savjetovanja, trebaju usko surađivati s nadležnim pravnim i drugim službama koje rade na sadržaju zakona, drugih propisa i akata te općenito na pripremi dokumenata za savjetovanje. Oni trebaju voditi računa o pravodobnom pokretanju postupka savjetovanja i osvijestiti važnost i potrebu provedbe savjetovanja te sposobnosti razmatranja i prihvatanja različitih mišljenja. No, važno je shvatiti da rezultati postupka savjetovanja nisu pravno obvezujući za donositelje odluka.

Kao što je već nekoliko puta istaknuto, koordinatori savjetovanja trebaju se međusobno informirati i razmjenjivati iskustva o provedbi postupka savjetovanja.

Svaki postupak savjetovanja treba voditi do samoprocjene i ocjene samog postupka savjetovanja. Sukladno *Smjernicama*, koordinatori trebaju sastaviti samoevaluacijsko izvješće nakon svakog provedenog postupka savjetovanja. Više o tome nalazi se u 10. koraku drugog dijela ovog priručnika.

**Iskustvo Velike Britanije**

Svako tijelo javne vlasti, koje se obvezalo provoditi Kodeks prakse savjetovanja, imenuje Koordinatora savjetovanja koji osigurava provedbu Kodeksa.

Koordinatori savjetovanja djeluju kao savjetnici onim osobama koje provode savjetovanja. Međusobno se informiraju o procesu savjetovanja i razmjenjuju iskustva. Mrežom koordinatora savjetovanja upravlja savjetnik za poboljšanje regulative (Better Regulation Executive), u Odjelu za poslovne inovacije i vještine.

U tijelima koje provode Kodeks prakse savjetovanja, uloga Koordinatora podrazumijeva:

- suradnju s djelatnicima unutar tijela kako bi se osigurala provedba savjetovanja u skladu s Kodeksom
- informiranje o tome kada je prikladno pokrenuti savjetovanje, kao i o svim drugim pitanjima vezanim uz postupak savjetovanja
- osigurati razumijevanje uloge Koordinatora savjetovanja od strane djelatnika koji rade na izradi propisa kako bi obavijestili Koordinatora o svakom novom pokrenutom savjetovanju
- širenje informacija i savjeta o edukacijama, pozitivnoj praksi i kretanjima koji utječu na proces savjetovanja djelatnicima koji rade na izradi propisa
- promicanje koherentnog pristupa savjetovanju kako bi se izbjegla preklapanja savjetovanja unutar i izvan tijela nadležnog za donošenje propisa. To znači posredovati između političkih dužnosnika kako bi se istražilo postoje li savjetovanja o sličnim temama i u drugim jedinicama ili odjelima.
- odgovaranje na sve upite i pritužbe proizašle iz savjetovanja
- održavanje i uspoređivanje podataka o savjetovanjima tijela kako bi se uklopili u godišnje izvještaje pojedinih odjela
- ažuriranje internetske stranice o savjetovanjima organizacije<sup>16</sup>

**Sjeverna Irska** izradila je smjernice za savjetovanje u pisanom obliku koje definiraju principe i korake koje treba slijediti pri provedbi postupka savjetovanja.<sup>17</sup>

**Bugarska** je, uz potporu Europske unije, izradila Priručnik za savjetovanje s javnošću. Priručnik je prilično jezgrovit i temelji se na načelima i minimalnim standardima koje je razvila Europska unija, ali ga vrijedi konzultirati.<sup>18</sup> Bugarska je u javnoj upravi postavila koordinate za savjetovanje i stručni tim zadužen za provedbu postupka

<sup>16</sup> Za više informacije vidjeti: [www.bis.gov.uk](http://www.bis.gov.uk)

<sup>17</sup> Smjernice su preuzete iz „Guide for consultation methods for Northern Ireland Public Authorities“ i primjenjuju se na razini regionalnih i lokalnih tijela; <http://www.consultationni.gov.uk/consultationguide.htm>.

<sup>18</sup> <http://www.euaffairs.government.bg/uploads/docs/Фap/Guide%20Public%20Consultations%20EN.pdf>

savjetovanja. Na primjer, Priručnik navodi da je: „Izvršna vlast nadležna za predlaganje i usvajanje novih koraka uključivanja u postupak savjetovanja. U ovom slučaju, izvršna vlast ima potporu uprave i političkog ureda Ministarstva. U slučaju da postupak savjetovanja ukaže na postojanje problema u tijelima izvršne vlasti, osniva se radna skupina od predstavnika svih ministarstava. Nadležno tijelo imenuje koordinatore i tim za provedbu postupka savjetovanja. Koordinator izrađuje plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Ovaj plan definira aktivnosti prije, tijekom i nakon postupka savjetovanja.“

**Kanada** zauzima vodeće mjesto u svijetu u provedbi postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i ustanovila je raznolike pozicije koordinatore savjetovanja na državnoj i lokalnoj razini. Primjer je vrlo ilustrativan te ćemo ga detaljnije predstaviti.

### Glavne odgovornosti koordinatora za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću

#### **Viši koordinator za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u Torontu, Kanada**

Podnošenjem izvješća supervizoru, uredu za javno savjetovanje i pružanje usluga zajednici, viši koordinator za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću odgovoran je za izradu, razvijanje i provedbu programa za savjetovanje s javnošću za klijente grada Toronta kao što su Vodoopskrba grada Toronta, Služba za upravljanje krutim otpadom, Služba za zaštitu okoliša Toronta, Služba za prostorno planiranje i Služba javnog prijevoza grada Toronta.

Viši koordinator za savjetovanje ima sljedeće odgovornosti:

- izrađuje i provodi detaljne planove savjetovanja i predlaže politiku u vezi s određenim zahtjevima;
- osigurava ispunjenost ukupnih inicijativa strateškog planiranja nadležnih odjela preko učinkovito osmišljenog procesa savjetovanja s javnošću, planiranja i učinkovitog sustava pružanja usluga;
- pomaže supervizoru u održavanju kvalitete svih aktivnosti u vezi s grupnim i korporativnim projektima savjetovanja s javnošću tako što stupa u kontakt s klijentima, inicira izobrazbe, pokreće aktivnosti i kampanje za podizanje svijesti, nadgleda razvoj standarda, prakse i uputa za osoblje koje radi na savjetovanju, projekt-menadžere i vanjske konzultante za savjetovanje, kad je to potrebno;
- osigurava upute, smjernice, mentorstvo, savjete, izobrazbu i povratne informacije osoblju koje se bavi savjetovanjem u vezi s radnim planovima, strategijama i radnim zadacima;
- zagovara vođenje postupka savjetovanja s javnošću u grupama sastavljenim od timova za projektiranje, projektnih menadžera, viših menadžera i drugih odjela korporacije i s pojedinačnim djelatnicima;
- savjetuje timove za projektiranje, projekt-menadžere i gradske vijećnike o pristupima postupku savjetovanja i praksama koje će biti prihvatljive dionicima i Gradskom vijeću;
- osigurava da se Odjel za savjetovanje s javnošću fokusira na različitu etničku, kulturološku i multijezičnu populaciju grada Toronta preko istraživanja jezičnih i kulturoloških pristupa neophodnih za područje obuhvaćeno projektom, osiguravajući prijevode materijala, i/ili pružajući usluge prevoditelja na

javnim skupovima, koristeći komunikacijsku metodu koja najviše odgovara potrebama zajednice;

- osigurava da su pitanja važna dionicima uključena u poslovanje (planiranje, dizajniranje, poslovanje, izgradnju) grupe i korporacijske projekte te na taj način unapređuje rad grupe/korporacije i jača povjerenje zajednice;
- razvija strateške planove za aktivnosti savjetovanja s javnošću koje uključuju razvitak planova rada, planova implementiranja, planova za nepredviđene situacije i tekuća pitanja vezana za upravljanje;
- kao član sudjeluje u radu projektnih timova koji se sastoje od stručnjaka (inženjera, planera itd.), vanjskih konzultanata inženjera, urbanista, konzultanata tehničke struke radi savjetovanja i pružanja stručnih mišljenja povodom pitanja o postupcima savjetovanja s javnošću;
- osigurava da program za savjetovanje s predstavnicima javnosti ispunjava uvjete korporativnih grupnih politika, smjernica Gradskog vijeća i federalnih i provincijskih propisa;
- priprema i dokumentira preciznu i točnu evidenciju pitanja dionika i odgovore grada na ta pitanja kako bi potpomogao proces odlučivanja Gradskog vijeća, projektnih timova, viših menadžera i projekt-menadžera;
- priprema detaljne planove rada, prezentacije i izvješća savjeta za grupe i klijente korporacije;
- istražuje, priprema i osmišljava materijale za komunikaciju (obavijesti, letke i pisma) za distribuiranje javnosti, kako bi se dionike obavijestilo o planiranim aktivnostima savjetovanja i kako bi se podržali projekti klijenata;
- pregledava i odobrava materijale za komunikaciju koje je pripremio osoblje zaduženo za rad s predstavnicima zainteresirane javnosti;
- priprema opise poslova i zahtijeva dostavljanje prijedloga za angažiranje konzultanata od odjela kojem je potreban takav kadar;
- revidira i procjenjuje tenderske ponude i preporučuje davanje ugovora za projekte savjetovanja s javnošću;
- planira, osmišljava i vodi javne skupove (sastanke, radionice, dane otvorenih vrata, dobrotvorne događaje itd.) kako bi potaknuo sudjelovanje javnosti i adekvatno informirao javnost;
- rješava pritužbe javnosti ili nesuglasice koje se javljaju tijekom planiranja, provedbe ili rada na projektima;
- kao predstavnik Odjela, sudjeluje u radu povjerenstava ili radnih grupa sastavljenih od osoblja i/ili dionika; može imati ulogu predsjedavajućeg ili moderatora na tim događanjima;
- daje preporuke u vezi s procesima, upravljanjem i rokovima projektnim timovima, višim menadžerima i gradskim vijećnicima;
- vodi računa o troškovima za postupke savjetovanja s javnošću koji su dio proračuna za projekte i procese u nadležnosti Odjela za savjetovanje s javnošću;
- surađuje s provincijskim, federalnim i drugim predstavnicima općinskih vlasti, osobljem gradske uprave, vanjskim dionicima u različitim situacijama radi

osiguravanja razmjene informacija kako bi projekt bio proveden učinkovito i djelotvorno; istražuje, razvija i ocjenjuje alternative trenutačnim praksama javnog savjetovanja kako bi se osigurali troškovno učinkoviti i vrhunski standardi usluga;

- obraća se javnosti na različitim mjestima (manjim i većim) pružajući informacije i omogućavajući razmjenu informacija o pitanjima i projektima od važnosti za Odjel.

Pri prijavi za posao višeg koordinatora, posebno se vrednuju sljedeće kvalifikacije:

- stupanj naobrazbe ili odgovarajuće radno iskustvo u upravnom području za koje se osoba prijavljuje;
- iznimno iskustvo u provedbi projekata savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, po mogućnosti u različitim sredinama;
- iskustvo u motiviranju, vodstvu i nadziranju osoblja;
- iscrpno poznavanje teorije i prakse savjetovanja s javnošću, te tehnika i praktičnih aktivnosti na području pregovaranja;
- sposobnost razumijevanja različitih stupnjeva znanja, temperamenata, jezika, pisama, kulture i etničkog i rasnog podrijetla zajednica u Torontu;
- dobro poznavanje zemljopisa lokalnog područja, političke i fizičke strukture zajednica Toronta;
- napredna vještina pisanja i sposobnost prenošenja stručnih podataka u pisanu formu razumljivu širokoj javnosti;
- kvalitetne govorničke vještine, uključujući sposobnost javnog nastupa;
- organizacijske i međuljudske vještine te visok stupanj posvećenosti detaljima;
- mogućnost rada tijekom večernjih sati i vikendom;



**DRUGI DIO**

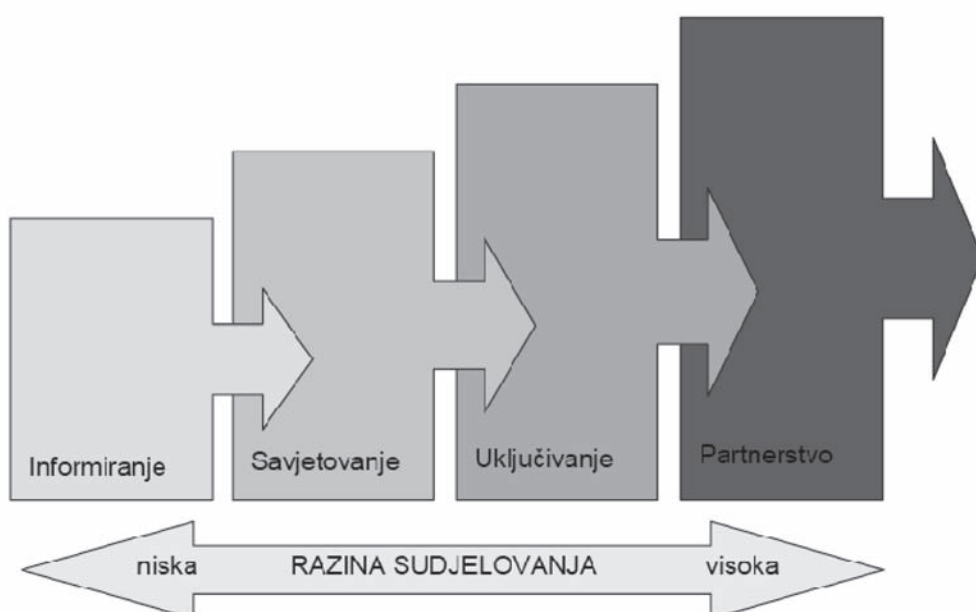
**POSTUPAK SAVJETOVANJA SA  
ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU:  
PRISTUP „KORAK PO KORAK“**



# POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU: PRISTUP „KORAK PO KORAK“

## Deset osnovnih koraka:

### 1. korak: utvrđivanje različitih stupnjeva i dimenzija sudjelovanja javnosti



SLIKA 4. STUPNJEVI SUDJELOVANJA JAVNOSTI (IZVOR: VIJEĆE EUROPE 2009.)

Kodeks i Smjernice određuju da sudjelovanje zainteresirane javnosti ima četiri stupnja:

- I. Informiranje
- II. Savjetovanje
- III. Uključivanje
- IV. Partnerstvo

#### INFORMIRANJE

##### **Zamisao:**

Koordinatori za savjetovanje s predstavnicima zainteresirane javnosti osiguravaju pristup informacijama.

##### **Kako?**

Uobičajenim informacijskim kanalima tj. službenom objavom u službenim glasilima vlade; objavljivanjem informacija na službenim internetskim stranicama; u medijima ili drugim uobičajenim informacijskim kanalima.



**Tko?**

Tijela javne vlasti.<sup>19</sup>

**Stupanj sudjelovanja:**

Nizak stupanj sudjelovanja.

**Zašto?**

Prvi stupanj sudjelovanja jednosmjernan je postupak u kojem tijela javne vlasti informiraju građane: u toj fazi nema interakcije.

**Zamisao:**

Složeniji oblik inicijative koji implicira da tijela javne vlasti traže mišljenje/stručni savjet/analizu od zainteresirane javnosti.

**Kako?**

Razvojem javnih politika i informiranjem predstavnika zainteresirane javnosti uz traženje njihovih komentara, mišljenja, analiza i povratnih informacija.

**Tko?**

Tijela javne vlasti.

**Stupanj sudjelovanja:**

Stupanj sudjelovanja je srednje nizak.

**Zašto?**

Inicijativu u toj fazi još uvijek pokreću i kontroliraju tijela javne vlasti, a ne zainteresirana javnost. Povratne informacije i komentari traže se od zainteresirane javnosti tj. civilnoga društva.

**Zamisao:**

Bilo koja strana može pokrenuti inicijativu za aktivno uključivanje. Uključivanje je dvosmjerna komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima radi osiguranja kontinuirane razmjene stajališta.

**Kako?**

Može biti organizirano od otvorene javne rasprave do specijaliziranih sastanaka, radnih skupina između predstavnika tijela javne vlasti i predstavnika zainteresirane javnosti. Ciljano uključivanje gradi se na uzajamnim interesima u vezi s određenim pitanjem. Primjer: pri ustanovljavanju nove javne politike zaštite okoliša, predstavnici organizacija civilnoga društva koje se bave zaštitom okoliša dijele isti interes, ali ga imaju i predstavnici zainteresirane javnosti koji se bave prostornim planiranjem kao i predstavnici javnog sektora i sindikata itd.

**Tko?**

Tijela javne vlasti i zainteresirana javnost.

**SAVJETOVANJE****UKLJUČIVANJE**

<sup>19</sup> Tijela javne vlasti u Hrvatskoj u ovom su Priručniku tijela državne uprave, uredi Vlade Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te sva ostala tijela s javnim ovlastima u čijoj je nadležnosti donošenje zakona, drugih propisa i općih akata.

**Stupanj sudjelovanja:**

Stupanj sudjelovanja je srednje visok.

**Zašto?**

Uključivanje predstavlja oblik snažniji od samog dijaloga jer se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovitih sastanaka radi razvijanja javnih politika koje nerijetko vode do očekivanih i poželjnih ishoda/rezultata.

**PARTNERSTVO****Zamisao:**

Partnerstvo podrazumijeva zajedničku odgovornost za svaki stupanj procesa, od planiranja preko izrade do odlučivanja o provedbi *policy* inicijativa. Partnerstvo s javnošću ostvaruje se u svim aspektima donošenja odluka, uključujući razvoj alternativnih rješenja i utvrđivanje poželjnih opcija.

**Kako?**

Preko radnih skupina za izradu javnih politika, ciljanog prikupljanja pisanih očitovanja, pisanih izvješća, demokratskog dijaloga itd. Povratne informacije uzimaju se u obzir i uključuju u preporuku ili u nacrt zakona u najvećoj mogućoj mjeri. Uobičajeni primjer jest uključivanje predstavnika civilnoga društva u radne skupine koje se bave izradom zakonskih propisa. Taj je postupak jedan od najefikasnijih ako su izabrani najadekvatniji predstavnici civilnoga društva koji zastupaju različite politike i pozicije, jer su na taj način sva mišljenja zastupljena i razmotrena.

**Tko?**

Tijela javne vlasti i zainteresirana javnost.

**Stupanj sudjelovanja:**

Stupanj sudjelovanja je iznimno visok.

**Zašto?**

Zbog toga što predstavlja najviši oblik interakcije koji čak nadilazi interakciju, stvarajući proporcionalan stupanj razmjene. Partnerstvo se može ustanoviti na svim stupnjevima donošenja odluka, a posebno je relevantno u etapama planiranja i provedbe.

*Uzimajući u obzir zadane ciljeve, koordinatori savjetovanja sa zainteresiranom javnošću trebaju se uključiti u različite etape sudjelovanja javnosti, uvijek dajući prednost najdjelotvornijim i najpotpunijim.*

**Analitički alati:**

Pri planiranju sudjelovanja javnosti postoji potreba za procjenjivanjem željenog stupnja sudjelovanja zainteresirane javnosti kako bi se unaprijed postavio željeni cilj.

Različiti stupnjevi sudjelovanja izneseni na prethodnim stranicama predstavljaju osnovni alat koji koordinatori za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću upotrebljavaju ne bi li postigli željene ciljeve u pogledu stupnja sudjelovanja civilnoga društva u procesu donošenja odluka.

Pojam sudjelovanja javnosti podrazumijeva aktivnu ulogu i tijela javne vlasti i zainteresirane javnosti.

Informiranje je prvi stupanj sudjelovanja zainteresirane javnosti koji označava jednsmjieran proces. Informiranjem se ne uspostavlja nikakva interakcija. Kao što je prethodno opisano, informiranjem se ostvaruje nizak stupanj sudjelovanja jer se informacije stavljaju na raspolaganje zainteresiranoj javnosti. U toj etapi zainteresirana javnost se informira, ali ostaje pasivna u pogledu radnji koje bi mogla izravno poduzeti prema donositelju odluka.

Otvorenost i dostupnost informacija bitne su jer javnost može nešto poduzeti u pogledu dostupnih informacija. Savjetovanje je prvi korak do uspostave dijaloga između donositelja odluka i zainteresiranih strana. Savjetovanje je stupanj na kojem se pasivnost jedne od strana prekida.

Postupak savjetovanja može se koristiti za organiziranje savjetovanja o propisima manje važnosti ili propisima za koje ne vlada velik interes ako to ne podrazumijeva značajne organizacijske pripreme i može se žurno provesti.

**Primjer:** savjetovanje s predstavnicima zainteresirane javnosti o dosadašnjoj provedbi Zakona o udrugama

Ured za udruge, u suradnji s Ministarstvom uprave, tijekom prve polovice 2012. proveo je javno savjetovanje o dosadašnjim izazovima u provedbi Zakona o udrugama. Donošenjem Zakona o udrugama 2001. godine, uz sudjelovanje niza domaćih i međunarodnih stručnjaka, učinjen je korak naprijed u jačanju autonomije rada udruga, kao privatno-pravnih osoba koje osnivaju i kojima upravljaju njihovi članovi. Ipak, nakon deset godina od stupanja na snagu Zakona tijela javne vlasti neposredno uključena u primjenu, kao i brojne organizacije civilnoga društva, uočili su niz problema i poteškoća u njegovoj provedbi.

Iz spomenutih razloga pokrenuto je javno internetsko savjetovanje kako bi se prikupile primjedbe na aktualni tekst Zakona u svrhu pripreme dopuna i izmjena postojećeg propisa, koje je trajalo od 27. veljače do 21. ožujka 2012. Kao dio javnog savjetovanja, Ured za udruge i Ministarstvo uprave, u sklopu IPA 2009 projekta „Jačanje kapaciteta Vladinog Ureda za udruge za izgradnju učinkovitog partnerstva s organizacijama civilnog društva u borbi protiv korupcije“, organizirali su 6. ožujka 2012. i javnu raspravu

Javna rasprava popraćena je na mrežnim stranicama Ureda za udruge objavljivanjem detaljne bilješke, a cjelokupno savjetovanje o spomenutom propisu objavljivanjem izvještaja o provedenom savjetovanju kao i svim pristiglim te potpisanim primjedbama zainteresirane javnosti. Svi ti materijali također su prosljeđeni radnoj skupini, osnovanoj radi izrade izmjena i dopuna Zakona o udrugama.

Etape uključivanja i partnerstva posljednji su postupci koji uključuju potpunu interakciju zasnovanu na zajedničkim interesima i u kojima se razmatraju prijedlozi, stručna mišljenja i podaci koje je predstavila zainteresirana javnost.

Ako su ta dva posljednja koraka tehnički najefikasnija, potrebno je uspostaviti pravila i procedure kako bi tijela javne vlasti postigla svoj cilj. Potpuna interakcija sa zainte-

### Procjena utjecaja sudjelovanja dionika zainteresirane javnosti

resiranom javnošću treba se ostvariti bez ometanja demokratskih procesa i procesa dobrog upravljanja.

Različiti primjeri iz mnogih zemalja pokazuju da je utjecaj sudjelovanja javnosti u postupcima savjetovanja različit i da ovisi o: stupnju zanimanja javnosti za određeno pitanje; alatima koje uspostavljaju tijela javne vlasti i koji omogućuju pristup i sudjelovanje građana; stupnju transparentnosti; stupnju stručnosti zainteresirane javnosti; te stupnju otvorenosti tijela javne vlasti pri razmatranju prijedloga građana i ugrađivanju njihovog mišljenja pri izradi politike.

Postoje mnogi primjeri koji pokazuju da je utjecaj savjetovanja sa zainteresiranom javnošću korjenito izmijenio javne politike, bilo putem protivljenja javnosti i prosvjeda organiziranoga civilnog društva ili njihovim sudjelovanjem u oblikovanju politike.

Primjerice, tijela državne uprave u Francuskoj organizirala su i provela javnu raspravu o „nacionalnom identitetu“. To je relevantan primjer na koji način je država upotrijebila alat najvišeg stupnja ne bi li omogućila potpuno uključivanje javnosti i partnerstvo u procesu donošenja odluka (na primjer: u vezi s uspostavom Ministarstva za nacionalni identitet i useljeništvu), i kako je nakon održavanja javnih rasprava, diskusija na internetskim forumima i sl. država potpuno izmijenila svoju početnu politiku donoseći odluku o ukidanju Ministarstva i pripadajućih političkih smjernica. Posrijedi je rijedak primjer kako zainteresirana javnost može promijeniti putanju procesa donošenja odluka s pomoću postupka savjetovanja koji je pokrenuo predlagač tj. država.

Primjeri su osobito relevantni u područjima od posebne važnosti za zainteresiranu javnost, poput pitanja zaštite okoliša, pitanja vanjske politike, kao što su odluka o ulasku u međunarodnu koaliciju i sudjelovanju u ratu (npr. u Francuskoj su organizirana javna savjetovanja o pridruživanju Francuske koaliciji za rat u Iraku, dok u Španjolskoj vlada nije organizirala javno savjetovanje i izgubila je sljedeće izbore), prostorno uređenje, značajni projekti poput prijevoza itd.

Pitanje sudjelovanja javnosti na području vanjske politike posebno je važno. Verba i Nie u svojoj knjizi kažu: „Tumačimo li demokraciju kao vladavinu naroda, pitanje o tome tko sudjeluje u donošenju političkih odluka postaje pitanje prirode demokracije u društvu.“<sup>20</sup> Što više zainteresirana javnost sudjeluje u procesu donošenja odluka, to su odluke demokratskije i održivije. Uključivanje zainteresirane javnosti zahtijeva utrošak određenih sredstava za organiziranje savjetovanja i primjenu postignutih rezultata.

Vezano uz 1. korak, tablica u nastavku pomaže nam pri analizi i iscrpnom pregledu prednosti i nedostataka za obje strane uključene u proces.

<sup>20</sup> Sudjelovanje javnosti u pitanjima vanjske politike iznimno je dobro opisano i analizirano u knjizi Bernarda Cecilia Cohena *Democracies and foreign policies: public participation in the United States* na primjerima Sjedinjenih Američkih Država i Nizozemske. Također, vidjeti Sidney Verba i Norman H. Nie, *Participation in America*.

TABLICA 3. PREDNOSTI I NEDOSTACI RAZLIČITIH STUPNJEVA SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Stupanj	PREDNOSTI		NEDOSTACI	
	Koordinator za savjetovanje/tijelo javne vlasti	Zainteresirana javnost	Koordinator za savjetovanje/tijelo javne vlasti	Zainteresirana javnost
<b>Informiranje</b>	Lako se organizira; tijela javne vlasti imaju obvezu osigurati pristup informacijama javnim kanalima informiranja; obveza informiranja javnosti mora biti ispunjena.  Moguća je sustavna i brza primjena.	Omogućen je pristup informacijama i one se mogu prenijeti javnosti.	Nepostojanje interakcije i nepostojanje sredstava za prikupljanje podataka/ulaznih informacija od zainteresirane javnosti.	Isključivo informativno, ostavlja malo prostora za lobiranje i zagovaranje.
<b>Savjetovanje</b>	Prikupljanje povratnih informacija od zainteresirane javnosti o analizi i/ili odlukama koje su u nadležnosti tijela javne vlasti.	Omogućuje tijelu javne vlasti dobiti povratne informacije.	Nema većih nedostataka.	Savjetovanjima se zainteresiranoj javnosti ne pridaje tolika važnost da bi mogla bitno utjecati na proces donošenja odluka.
<b>Uključivanje</b>	U cijelom procesu radi izravno s dionicima zainteresirane javnosti, pazeći da su stajališta i afiniteti kontinuirano jasno izraženi i da se razmatraju.	Zainteresirana javnost je ovlaštena osigurati prostor za razmatranje povratnih informacija/stajališta zainteresirane javnosti.	Postoji potreba za prikupljanjem i analizom povratnih informacija = potrebni su vrijeme i ljudski resursi.	Postupak uključivanja je dobar, ali se njime ne daju potpune ovlasti zainteresiranoj javnosti da znatno utječe na proces donošenja odluka. <i>Vidjeti Partnerstvo.</i>
<b>Partnerstvo</b>	Partnerstvo s dionicima zainteresirane javnosti u svakoj etapi donošenja odluka, uključujući razvijanje alternativnih rješenja i utvrđivanje poželjnih opcija.	Osnažuje zainteresiranu javnost tako što se donošenje odluka prenosi na nju.	Visoka razina organiziranja, razvoj visokih standarda i vrijeme za primjenu. Podrazumijeva vrijeme, sredstva i znanje.	Pretpostavlja da predstavnici zainteresirane javnosti posjeduju znanje, internu organiziranost npr. preko različitih koalicija i saveza organizacija civilnoga društva. Postoji rizik percepcije o postizanju kompromisa s tijelom javne vlasti.

## 2. korak: kada pokrenuti postupak savjetovanja?

Kako bi bilo učinkovito, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću treba pokrenuti u što ranijoj fazi procesa. Dionici zainteresirane javnosti moraju biti uključeni u izradu javnih politika dok još mogu utjecati na formuliranje osnovnih ciljeva, metoda njihova postizanja, indikatora vredovanja i ako je moguće, polaznih smjernica određene politike.

Savjetovanje je poželjno, a često i nužno u različitim stadijima.

Osim toga, i nadležno tijelo javne vlasti i vanjski dionici imat će koristi od razumijevanja međusobnih ciljeva. Na primjer: Europska komisija funkcionira unutar politike i političkog okvira koji je pod utjecajem mnogih čimbenika. Primjerice, mora se rukovoditi obvezama prema ostalim europskim institucijama koje su utvrđene ugovorima, kao i međunarodnim obvezama koje ima prema trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

U praksi, godišnji plan zakonodavnih aktivnosti treba sadržavati i planove za godišnji raspored savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o svim propisima, zakonima ili drugim aktima koji se izrađuju i predlažu za donošenje. Godišnji planovi zakonodavnih aktivnosti obično uključuju popis zakona i drugih propisa koji se izrađuju i predlažu za donošenje u kalendarskoj godini, rok za izradu kao i rok za dostavljanje zakonodavnom tijelu na usvajanje. Unutar godišnjeg plana zakonodavnih aktivnosti valja izdvojiti razdoblje potrebno za savjetovanje u upravnim jedinicama nadležnog tijela i za savjetovanje s dionicima zainteresirane javnosti.

Koordinator savjetovanja u određenom tijelu javne vlasti mora biti informiran i tražiti informacije o godišnjim planovima zakonodavnih aktivnosti te obavještavati svoje nadređene kao i nadležne uprave o potrebi pokretanja postupka savjetovanja i njegovom trajanju.

***Sukladno popisu zakona, propisa ili drugih akata koje treba izraditi, koordinatori savjetovanja već u fazi planiranja trebaju znati koliko je postupaka savjetovanja potrebno pripremiti u određenom upravnom području, kao i rok njihove provedbe.***

Valja provoditi sustavnu politiku savjetovanja:

1. Izraditi administrativni dokument tj. popis zakona koje treba usvojiti (plan zakonodavnih aktivnosti).
2. Informirati zainteresiranu javnost početkom svake kalendarske godine o izrađenom planu.
3. Dostaviti popis Uredu za udruge.
4. Navedeni zakoni u planu zakonodavnih aktivnosti treba izlistati po upravnim područjima javnih politika.
5. Temeljem izrađenog plana zakonodavnih aktivnosti potrebno je odrediti o kojim će se propisima iz plana provoditi savjetovanje te za njih izraditi plan savjetovanja koji uključuje: plan savjetodavnih aktivnosti, pregled dionika koje želimo uključiti u savjetovanje, jedinstven adresar dionika i drugu dokumentaciju neophodnu za provedbu savjetovanja, poput dokumenta za savjetovanje, nacrt propisa, obrasca za uključivanje zainteresirane javnosti i slično.
6. Obrazac plana savjetodavnih aktivnosti (vidjeti Prilog 2) treba sadržavati detaljan program savjetovanja, identificirajući metode savjetovanja koje će se koristiti, relevantne dionike zainteresirane javnosti, potrebne resurse i vremenski okvir.

### Dodatni koraci koje treba poduzeti

7. Dionici zainteresirane javnosti, informirani o zakonodavnim i savjetodavnim planovima, mogu odrediti vremenske okvire za vlastitu pripremu za savjetovanje, pripremiti povratne informacije i organizirati partnerstvo imajući u vidu relevantnost propisa i/ili zakona.
8. Tijelo javne vlasti zaduženo je za donošenje zakonodavnog i savjetodavnog plana te za njihovu izmjenu, ako za to postoji potreba.
9. Ured za udruge predstavlja kontakt-točku kojoj predstavnici tijela javne vlasti dostavljaju podatke o godišnjem planu zakonodavnih aktivnosti i drugim relevantnim dokumentima kako bi se te informacije proslijedile predstavnicima zainteresirane javnosti. Tako dostavljene i ažurirane informacije objavljuju se na mrežnim stranicama Ureda.
10. Koordinator savjetovanja predstavlja glavne točke za koordiniranje razmjene informacija, surađujući i komunicirajući s OCD-ima neposredno ili preko Ureda za udruge te osiguravajući protok jezgrovitih i ažuriranih informacija.

TABLICA 4. FAZE I RAZINE ODGOVORNOSTI

Što?	Tko?	Kako?
Godišnji plan zakonodavnih aktivnosti	Nadležno tijelo javne vlasti	U okviru godišnjih javnih politika – uspostavljanjem koordinacije i komunikacije s ostalim nadležnim tijelima javne vlasti.
Godišnji plan savjetovanja	Koordinator savjetovanja, u suradnji s nadležnim upravnim jedinicama u tijelu javne vlasti	Definirati o kojim će se propisima iz plana zakonodavnih aktivnosti provoditi savjetovanje, te potom za njih izraditi plan savjetovanja.
Rokovi za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću	Koordinatori za savjetovanje i nadležna tijela javne vlasti tj. odjel nadležan za izradu godišnjih zakonodavnih planova (pravne službe)	Izradom i javnim objavljivanjem plana zakonodavnih aktivnosti i pripadajućeg plana savjetovanja.
Otvorenost i informiranje	Koordinator savjetovanja, Ured za udruge, nadležna tijela javne vlasti	Koordiniranjem i ažuriranjem informacija o zakonima i propisima koji se planiraju izraditi.  Dostavljanjem informacija preko koordinatora savjetovanja Uredu za udruge.  Objavom ažurnih informacija o planovima savjetovanja na mrežnim stranicama tijela javne vlasti.

**SLIKA 5.** PRIMJER OBJAVLJENOG PLANA SAVJETOVANJA: PODSTRANICE MINISTARSTVA UPRAVE "PLAN PROPISA ZA SAVJETOVANJE SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U 2012. GODINI"

The screenshot shows the website of the Ministry of Administration of the Republic of Croatia. The main heading is "Plan propisa za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u 2012. godini". The page is divided into several sections:

- Plan propisa za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u 2012. godini:** A list of consultation topics, each with a link to a "Radna skupina" (working group).
  - Zakon o osobnom imenu: Internetsko savjetovanje
  - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o udrugama: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o popisima birača: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina - izmjena Odluke](#)
  - Zakon o državnim maticama: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
  - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu: Internetsko savjetovanje, [Radna skupina](#)
- Pitanja:** A section for frequently asked questions with a dropdown menu to select a region and a "Prikaži" button.
- Postavite nam pitanje:** A section for submitting questions to the state service, including a phone number (0800 0304) and working hours.
- Ministarstvo uprave:** Contact information for the Ministry of Administration, including address, phone, fax, and website.
- Kalendar događanja:** A calendar for the month of October 2012.
- Prečaci:** A section for quick links to various services and documents.
- REGISTRI I MATICE:** A section for registers and matrices with a dropdown menu to select a region and a "Prikaži" button.
- DOKUMENTI:** A section for documents with a dropdown menu to select a region.

### 3. korak: priprema plana savjetovanja

Taj korak svakako je jedan od najvažnijih jer će iz dobre pripreme prosteći učinkovit i uspješan proces. Koordinator savjetovanja moraju mu posvetiti posebnu pozornost.

*Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* pokazuju nam da uspješnost procesa savjetovanja ovisi o pripremi kvalitetnog plana prije početka savjetovanja. Plan treba sadržavati sljedeće:

- plan savjetodavnih aktivnosti;
- pregled dionika koji će sudjelovati u postupku;
- jedinstven adresar svih dionika koje se namjerava konzultirati;
- izradu jasnih i sažetih dokumenata za savjetovanje.



### 3.1. Izrada plana savjetovanja

Savjetodavna aktivnost	Rok za provedbu	Uključeni dionici	Potrebne predradnje	Potrebni resursi (financijski + oprema)
npr. formiranje Radne skupine za izradu nacрта		TDU, strukovna udruženja, akademska zajednica	Traženje imenovanja predstavnika od pojedinih tijela	Administrativna potpora formiranju i radu radne skupine (1 osoba), prostor za sastanke radne skupine
npr. internetsko savjetovanje		Radna skupina, odjel za odnose s javnošću, zainteresirana javnost	Izrada nacрта propisa, izrada dokumenta za savjetovanje, prilagodba obrasca za sudjelovanje zainteresirane javnosti	Administrativna potpora radu radne skupine te ostalim potrebnim predradnjama (2 osobe)
...				

Primjer plana savjetodavnih aktivnosti (vidjeti i Prilog 2)

1. KORAK ⇒ objava odluke o izradi novog zakona
2. KORAK ⇒ imenovanje radne skupine za izradu zakona pod nadzorom nadležnog ministarstva ili tijela
3. KORAK ⇒ izrada nacрта zakona ⇒ procjena učinaka propisa (Zakon o procjeni učinaka propisa Republike Hrvatske<sup>21</sup>)
4. KORAK ⇒ dostavljanje finaliziranog nacрта zakona ⇒ komentari i finaliziranje
5. KORAK ⇒ dostavljanje zakona zakonodavnom tijelu na razmatranje
6. KORAK ⇒ tribine, potencijalne izmjene i dopune
7. KORAK ⇒ USVAJANJE = ZAKON

Redovna zakonodavna procedura

1. KORAK ⇒ objava odluke o izradi novog zakona
  2. KORAK ⇒ imenovanje radne skupine za izradu zakona pod nadzorom nadležnog ministarstva ili službenog tijela
- DODATNI KORAK ⇒ Identificiranje relevantnih dionika zainteresirane javnosti s obzirom na područje, npr. Zakon o policiji, Zakon o prijevozu opasnih tvari, Zakon o zaštiti šuma = radna skupina treba uključiti predstavnike zainteresirane javnosti**

Zakonodavna procedura uz korištenje postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

<sup>21</sup> Usvojen u srpnju 2011. godine, Narodne novine 90/2011

**koji su stručnjaci u određenom području, odnosno članove relevantnih organizacija civilnoga društva/strukovnih udruga (zaštita okoliša) ili sindikata (policija/prijevoz) koji su prepoznati metodom analize dionika, nalaze se u jedin-stvenom adresaru dionika ili su izabrani temeljem njihova zanimanja ⇒ radna skupina u kojoj sudjeluju predstavnici zainteresirane javnosti izrađuje zakon.**

**REZULTAT ⇒ prvi stupanj savjetovanja postignut je partnerstvom**

3. KORAK ⇒ izrada nacrtu zakona ⇒ procjena učinaka propisa (Zakon o procjeni učinaka propisa Republike Hrvatske)

4. KORAK ⇒ dostavljanje finaliziranog nacrtu zakona ⇒ komentari i finaliziranje

**DODATNI KORAK ⇒ objavljivanje nacrtu zakona na mrežnim stranicama i omogućavanje pristupa javnosti; dostavljanje nacrtu zakona još nekim predstavnicima zainteresirane javnosti – predlaganje komentara te izmjena i dopuna ⇒ drugi stupanj postupka savjetovanja**

5. KORAK ⇒ dostavljanje zakona zakonodavnom tijelu na razmatranje

6. KORAK ⇒ tribine, potencijalne izmjene i dopune

7. KORAK ⇒ USVAJANJE = ZAKON

### 3.2. Analiza dionika

Identificiranje zainteresirane javnosti tj. dionika zainteresirane javnosti zahtijeva analiziranje u onoj fazi procesa u kojoj se pojedinci, društvene skupine, organizacije te javne i privatne institucije smatraju zainteresiranim stranama koje mogu utjecati na konačnu odluku. Predstavnici zainteresirane javnosti mogu imati različite interese i motive. Na primjer, javne i privatne institucije, organizacije, predstavnici javnih organa kao i interesne skupine na različitim razinama imaju različite interese.<sup>22</sup>

Uspješna provedba analize dionika iziskuje:

- **identifikaciju** dionika;
- **analizu karakteristika, interesa i stajališta dionika;**
- procjenu dotadašnjih doprinosa i sudjelovanja dionika u donošenju akata i procjenu dotadašnjih rezultata rada.
- prijedlog uključivanja dionika.

Pri definiranju ciljanih skupina za postupak savjetovanja, nadležno tijelo javne vlasti trebalo bi svim relevantnim stranama odnosno dionicima zainteresirane javnosti osigurati mogućnost izražavanja stajališta. Kako bi proces savjetovanja bio što otvoreniji

<sup>22</sup> Europska komisija: opći principi i minimalni standardi postupka savjetovanja Komisije sa zainteresiranim stranama, COM (2002) 704

i utemeljen na jednakim mogućnostima, valja osigurati odgovarajuću zastupljenost različitih dionika, vodeći se sljedećim kriterijima:

- **podložnost dionika utjecaju** određene javne politike, odnosno zakona, propisa ili drugih akata koji se donose;
- **uključenost u provedbu politike** i
- postojanje **izravnog interesa** za određenu politiku s obzirom na ciljeve organizacije.

Sustavni koraci	Konkretni primjeri
<b>Zašto ovaj dionik? Relevantnost dionika (kratak opis važnosti dionika za određeno pitanje na temelju analize dionika)</b>	1. primjer: Transparency International ima iskustva u borbi protiv korupcije, etičkom kodeksu državnih službenika, pri izradi novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa ili novoj strategiji za borbu protiv korupcije.  2. primjer: Sindikat policije zastupa većinu policijskih službenika, ima iskustva s nadzorom i štiti povlastice policijskih službenika itd. Upoznat je sa zakonskim mjerama i smjernicama u vezi s policijskim pitanjima.
<b>Predstavnik dionika (konkretna osoba)</b>	Ivo Ivić, ravnatelj Sindikata policije  Petar Perić, ravnatelj Transparency Internationala Hrvatska
<b>Kontakt</b>	Adresa, telefon, e-mail . . . . .
<b>Specifični cilj savjetovanja s dionikom</b>	1. primjer: dobivanje stručnog mišljenja, davanje vidljivosti suradnjom s međunarodno prizatom nevladinom organizacijom.  2. primjer: davanje legitimiteta nacrtu zakona uključivanjem predstavnika Policije tj. sindikata i promicanje usvajanja zakona.
<b>Rok za provedbu</b>	Ovisi o . . .
<b>Metode savjetovanja – prema načelu djelotvornosti i primjerenosti ciljanoj skupini</b>	1. primjer: može biti organiziran u obliku radne skupine, javne debate ili sastanka predstavnika javne uprave i Transparency Internationala.  2. primjer: radna skupina = uključivanje/pridruživanje predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu zakona + dobivanje na vremenu.
<b>Predradnje nužne za pripremu savjetovanja</b>	Distribuiranje dokumenata tj. nacrtu, dostavljanje pozivnica, osiguranje proračuna za prostorije koje će se koristiti i određivanje datuma javnog savjetovanja.
<b>Osoba odgovorna za provedbu savjetovanja s dionikom</b>	Koordinator savjetovanja ili druga nadležna osoba iz tijela javne vlasti
<b>Jesu li potrebna dodatna financijska sredstva za provedbu savjetovanja?</b>	Na primjer, novčana naknada za članove radnih skupina.

**Primjer pregleda pojedinačnog dionika (aktera) kojeg će se uključiti u savjetovanje**  
**Vidjeti odgovarajući obrazac u Prilogu 3.**

Pri utvrđivanju relevantnih sudionika savjetovanja, treba primjerice voditi računa o sljedećim elementima kao što je navedeno u *Smjernicama*:

- utjecaj na okoliš/zaštita okoliša;
- kvaliteta zaštite ljudskih prava;
- rodna ravnopravnost;
- zaštita potrošača;
- potreba za specifičnim iskustvom, stručnošću ili tehničkim znanjem, gdje je moguće;
- potreba za uključivanjem neorganiziranih interesa, gdje je primjereno;
- doprinos i uključenost sudionika u ranije provedene postupke savjetovanja,
- potreba za ostvarivanjem ravnoteže između predstavnika ekonomskih i socijalnih interesa, odnosno većih i manjih organizacija ili poduzeća;
- pokrivenost organizacija sa širom članskom bazom (na primjer: crkve i vjerske zajednice);
- uključenost specifičnih ciljanih skupina (na primjer: žene, starije osobe, nezaposleni ili nacionalne manjine).

**Kako bi se što brže i točnije identificirali zainteresirani dionici, potrebno je razviti jedinstvenu bazu podataka. Bazu podataka treba redovito dopunjavati i mora uvijek biti dostupna koordinatorima za savjetovanje.**

Jedna od mogućnosti odabira dionika jest **objava javnog poziva** potencijalnim dionicima da se prijave za uvrštavanje u bazu podataka dionika savjetovanja. **Jedinstvena baza podataka** dionika temelji se na podacima prijavljenih dionika po područjima njihove djelatnosti odnosno iskazanog interesa, s informacijama i adresama organizacija zainteresiranih za sudjelovanje u kreiranju javne politike kako bi predstavnici organizacija civilnoga društva bili na vrijeme obaviješteni o predloženim aktima, nacrtima zakona i uredbama te kako bi i nadležna tijela znala s kime kontaktirati pri pokretanju postupka savjetovanja.

**Primjer jedinstvenog adresara svih dionika koje se planira obavijestiti o savjetovanju**

NAZIV (dionika, institucije, organizacije, pojedinca)	PODRUČJE DJELOVANJA ILI INTERESA	KONTAKT OSOBA	DETALJNE KONTAKT INFORMACIJE	IMENA OSOBA KOJE ĆE BITI UKLJUČENE
Transparency International Hrvatska	Etički kodeks državnih službenika  borba protiv korupcije u javnoj upravi	gđa XXX, Izvršna direktorica	TI Hrvatska Adresa: xxx Telefon: xxx E-mail: xxx Web: xxx Twitter: xxx ...	g. XXX, voditelj pravnog odjela TI, zadužen za izradu propisa
Sindikata policije	pitanja vezana za policiju, javne službenike, sigurnost, kriminal	gđa XXX, tajnica predsjednika Sindikata	Sindikata policije Adresa: xxx Telefon: xxx E-mail: xxx	g. XXX, pravni stručnjak
Policijska akademija	kriminal, teorija prava, znanstveni radovi  vladavina prava, kriminalistika, ...	gđa XXX, tajnica i pomoćnica ravnatelja Akademije	Policijska akademija Adresa: xxx Telefon: xxx E-mail: xxx	Prof. XXX, počasni predsjednik Akademije

#### 4. korak: sadržaj plana savjetovanja (jasnoća sadržaja, opsega i utjecaja savjetovanja)

Obavijesti i pozivi na savjetovanje moraju biti **jasni i sažeti te sadržavati sve potrebne informacije**. Specifični obrazac za poziv može se razviti do te mjere da se njime može služiti svaki koordinator za savjetovanje.

Svi dokumenti za savjetovanje trebali bi biti **jezgroviti, jasno obrazloženi i pisani jednostavnim jezikom, razumljivim ciljanom auditoriju**, uz izbjegavanje isključivo stručnog žargona (preporučljiva je vanjska provjera jasnoće jezika).

Savjetodavni dokumenti trebali bi biti razumljivi, koncizni, u pristupačnom formatu te opremljeni metapodacima<sup>23</sup>. Iako određeni postupci savjetovanja mogu biti usmjereni na tehničke pojedinosti i iziskivati vrlo specijaliziran doprinos stručnjaka, važno je voditi računa o tome da se pripreme jednostavnije, široj javnosti razumljivije verzije dokumenata.

Preporučeno je unošenje podataka u standardizirane obrasce. No, korištenje takvih obrazaca učinkovito je samo ako se unutar državne uprave donese odluka o korištenju istog predloška.

Dokumenti za savjetovanje trebali bi u idealnom slučaju sadržavati (ili bi im trebali biti priloženi) podatke navedene u standardnom obrascu koji bi trebala koristiti sva tijela javne vlasti (vidjeti gore).

Savjetovanje bi trebalo biti **otvoren i smislen proces** želi li postići određenu razinu vjerodostojnosti i na najbolji način iskoristiti vrijeme i sredstva svih uključenih.

To znači da:

- zainteresirana javnost treba biti informirana koje je pitanje, poglavlje ili odredba od interesa za tijelo javne vlasti i zbog kojih organizira javno savjetovanje;
- tijelo javne vlasti trebalo bi (kada je moguće) u postupku savjetovanja pojasniti koja su pitanja otvorena za izmjene te o kojima je već donesena čvrsta odluka: to će predstavnicima zainteresirane javnosti biti pokazatelj na što se trebaju usredotočiti;
- opseg savjetovanja mora biti nedvojbena i treba naznačiti prostor u kojem se može utjecati na određenu politiku, odnosno navesti dijelove o kojima je odluka već donesena i koji stoga nisu predmetom savjetovanja (npr. ovdje treba posebno istaknuti koliko pojedini dijelovi zakona i propisa moraju biti usklađeni sa zakonodavstvom EU-a, a gdje može biti prostora za eventualne prilagodbe, izmjene i dopune).

---

RAZINA 1  
OBAVIJESTI

---

RAZINA 2  
DOKUMENTI

---

Vidjeti primjer  
obrasca u Prilogu 4.

<sup>23</sup> Metapodaci nekog dokumenta obuhvaćaju podatke kao što su: naslov i brojčana oznaka dokumenta, stvaratelj dokumenta, svrha dokumenta, datum dokumenta i verzija dokumenta.

## 5. korak: dostupnost plana savjetovanja

Transparentnost i otvorenost spomenute su kao temeljna načela u odredbama Strategije suzbijanja korupcije.

**Kako: Uporabom sredstava javnog priopćavanja, kao što su internet, portali službenih internetskih stranica i drugih službenih javnih kanala za objavu dokumenata.**

*Smjernice* navode da tijela nadležna za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata, nakon što su na popisu propisa koje planiraju donijeti tijekom kalendarske godine najavila donošenje određenog propisa, mogu naznačiti i vrijeme početka rada na nekom propisu (datum osnutka stručne radne skupine za izradu propisa i njezin sastav).

Ono što ta tijela svakako trebaju učiniti jest javno objaviti nacрте zakona, drugih propisa i akata na svojim internetskim stranicama, drugim odgovarajućim internetskim stranicama ili na jedinstvenom internetskom portalu za savjetovanje (po uzoru na portal EU-a „Your Voice in Europe“<sup>24</sup>) i/ili na drugi odgovarajući način. Ponekad je postupak savjetovanja potrebno provoditi i o pojedinim podzakonskim aktima (pravilnicima), jer se često upravo njima rješavaju ključna prava i obveze građana i drugih dionika zainteresirane javnosti.

Vlada ili nadležna ministarstva mogu pripremiti javne godišnje planove zakonodavnih aktivnosti za tekuću godinu, najavljujući izradu nacionalnih strategija i plan zakonodavnog djelovanja u određenom sektoru.

**Prvi primjer** *dobrog sustava uspostavljenog u zemaljama EU-a: Portal za savjetovanje (Høringsportalen), Danska (2005.)*

Ministarstvo pravosuđa Kraljevine Danske usvojilo je Smjernice o kvaliteti propisa u kojima se preporučuje savjetovanje o nacrtima zakona (osim ako nije moguće zbog nedostatka vremena) sa svim zainteresiranim stranama (javne organizacije, privatne organizacije) na koje će zakon utjecati. U Smjernicama se i izrađivačima nacрта zakona savjetuje da provedu postupak savjetovanja nakon što dovrše „pripremljenu“ verziju nacрта, ali prije nego što zakon uđe u parlamentarnu proceduru. Prigodom izrade novih propisa, ministarstva šalju nacрте tijelima koja imaju poseban interes i objavljuju nacrt na internetu kako bi zainteresiranim stranama omogućila davanje komentara. Godine 2005. danska državna uprava je **osnovala portal posvećen postupku savjetovanja kako bi osigurala veću transparentnost procesa savjetovanja** pri pripremi novih propisa. Portal za savjetovanja (Høringsportalen) nalazi se na građanskom portalu borger.dk, **koji ima posebnu stranicu o izradi propisa** ([www.borger.dk/forside/lovgivning/hoeringsportalen](http://www.borger.dk/forside/lovgivning/hoeringsportalen)). Nacrti zakona i uredba moraju se objaviti na Portalu za savjetovanje, a njihovo neobjavlivanje mora se opravdati zapisnikom s objašnjenjem, koji se uz nacrt šalje drugim ministarstvima u svrhu interne konzultacije, prosljeđuje Vijeću ministara i nakon toga kreće u parlamentarnu proceduru. Javne konzultacije se u praksi obavljaju i za druge dokumente osim zakona (uključujući smjernice i politike). **Obično se ostavlja**

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

**rok od tri do četiri tjedna za slanje komentara.** Na portalu su dostupne informacije o organizacijama koje su uključene u postupak savjetovanja. Komentari koje vlasti primaju u pisanoj formi također se objavljuju nakon slanja nacrtu zakona u parlamentarnu proceduru. **Zapisnik s pojašnjenjem (uključujući informacije o savjetovanju i dokument u prilogu) objavljuju se na internetskoj stranici Parlamenta.** Na Portalu za savjetovanja sakupljaju se dokumenti izrađeni još sredinom 2005. koji se odnose na pripremu propisa koju obavljaju ministarstva i agencije. Dokumentacija se sastoji od nacrtu, poziva na savjetovanje (s konkretnim rokom) te popisom institucija i osoba koje su uključene. Nacrti zakona se mogu pretraživati po kategorijama dokumenta, datuma, tijela te po ključnim riječima. Portal nudi i mogućnost dostave redovnih elektroničkih obavijesti i biltena o savjetovanjima<sup>25</sup>.

**Slabe točke sustava u praksi: Od ministarstava se zahtijeva davanje informacija o savjetovanju (kakvi komentari su ostavljeni, što je s njima učinjeno itd.) prigodom upućivanja nacrtu zakona u parlamentarnu proceduru. Anketa provedena u javnoj upravi pokazala je da nedostatak povratne informacije može biti slaba točka u nekim postupcima savjetovanja; neki službenici ne daju uvijek povratnu informaciju o načinu na koji su korišteni dobiveni komentari.** Pri izradi većine politika, tradicija i interne vladine smjernice određuju pristup postupku savjetovanja o novim propisima, a ne zakonski uvjeti. **U tom smislu, ključan su dokument Smjernice o kvaliteti propisa, koje je 2005. godine izdalo i ažuriralo Ministarstvo pravosuđa.** Time je utrt put kvalitetnom i detaljnom sustavu javnih savjetovanja u obliku privremenih odbora za pripremu zakona, stalnih komisija, javnih rasprava ("folkemøder") te savjetovanja pisanim putem u koja su uključene zainteresirane strane kao i kolektivnih pregovora sa socijalnim partnerima. Iako su sada i formalne procedure dio izrade propisa, neformalno savjetovanje još uvijek igra ključnu ulogu. Ministarstva se obično savjetuju sa zainteresiranim stranama u ranoj fazi izrade propisa, mnogo prije formalne procedure. Također, provedba konkretne politike može pokrenuti savjetovanje s vanjskim zainteresiranim stranama. Dužnosnici ponekad koriste i izravne razgovore radi upoznavanja potreba zainteresiranih dionika. **Primjer je projekt "Lovac na opterećenja",** pokrenut 2007. godine: javni dužnosnici posjećuju poduzeća radi prikupljanja konkretnih dokaza o administrativnim opterećenjima.

**Drugi primjer:** U Francuskoj se kalendar zakonodavnih aktivnosti svake godine objavljuje na stranicama Vlade i Narodne skupštine, kao i u Službenom listu. Javna državna kampanja koja sadrži plan i vremenski okvir može biti pokrenuta svake godine i objavljena na portalima ili internetskim stranicama Vlade.

<sup>25</sup> Izvor: OECD (2009).

**Dionici zainteresirane javnosti trebaju biti identificirani u ranom stadiju postupka, a diseminacija dokumenata za savjetovanje treba biti proaktivna**

*Smjernice* smatraju kako je presudno da predstavnici zainteresirane javnosti budu identificirani u ranom stadiju postupka savjetovanja kako bi se sam postupak prilagodio ciljanim skupinama. Kada je postupkom savjetovanja potrebno obuhvatiti različite ciljane skupine, to iziskuje primjenu nekoliko pristupa. U dokumentima za savjetovanje treba istaknuti koji su načini savjetovanja i sudjelovanja dostupni, iscrpno pojasniti kako se može uključiti i zašto su bilo koji dodatni mehanizmi savjetovanja odabrani. Pretjerano oslanjanje na standardne popise adresa na koje se šalju dokumenti za savjetovanje ponekad može dovesti do toga da ključne ciljane skupine budu isključene, a drugi prime dokumente koji za njih nisu relevantni.

Najvažnije je biti proaktivan u diseminaciji dokumenta za savjetovanje.

Valja pomno razmotriti kako obavijestiti predstavnike potencijalno zainteresirane javnosti o početku postupka savjetovanja i kako pribaviti stajališta relevantnih društvenih i gospodarskih dionika. Iako se do mnogih skupina građana i zainteresirane javnosti može izravno doći, nerijetko će se pojaviti skupine s kojima se kontakt može ostvariti samo preko odgovarajućih posredničkih organizacija.

- Suradnja s odgovarajućim gospodarskim i poslovnim udruženjima, sindikatima, odnosno udrugama građana i ostalim oblicima organiziranoga civilnog društva može biti od velike pomoći.
- Suradnja sa specijaliziranim medijima ili organizacija zasebnih događanja može uvelike pomoći promidžbi postupka savjetovanja među interesnim skupinama.

Idealno bi bilo omogućiti dostupnost alternativnih verzija dokumenata za savjetovanje. U praksi je to rijetkost, ali za specifične dionike na koje se dokumenti odnose svakako treba pripremiti dokumente u pristupačnom formatu.

**Olakšati pristup pripremom dokumenata u pristupačnom formatu**

**Standardni obrazac za savjetovanje vidjeti u Prilogu 5.**

**Primjerice, izrada novog zakonodavstva o statusu slijepih i slabovidnih osoba → zainteresirana javnost = slijepe i slabovidne osobe → valja pripremiti dokumente na Brailleovom pismu ili u obliku zvučnih zapisa itd.**

Kako bi dionici zainteresirane javnosti imali lakši pristup i mogli brzo procijeniti relevantnost određenog postupka savjetovanja, valja koristiti standardan obrazac s osnovnim informacijama o postupku savjetovanja, navodeći opis teme, svrhu savjetovanja, vrstu dokumenta itd. Ovako su ključne informacije odmah dostupne dionicima zainteresirane javnosti.

Glavna pitanja trebaju biti navedena u jednostavnoj tablici kako bi koordinator za savjetovanje mogao imati sažetak osnovnih dokumenata i koraka u procesu.



## 6. korak: metode informiranja i savjetovanja

Svako savjetovanje počinje informiranjem javnosti, koje može imati različite oblike kao što su:

- Oglasi i prilozi u tiskanim i elektroničkim medijima
- Letci, brošure
- Lokalni informativni punktovi
- Informativni telefonski servis
- Objave za medije i tiskovne konferencije
- Intervjui i kontakt-emisije u lokalnim i nacionalnim elektroničkim i tiskanim medijima
- Internetska stranica nadležnog tijela
- Internetske stranice koje se odnose na javnu službenu dokumentaciju
- Društvene mreže poput Twittera i dr.
- Informativni sastanci sa skupinama dionika
- Javne tribine u zajednici.

Metode savjetovanja ovise o tri razine.

- I. Osnovna informiranost dionika o politici
- II. Dvosmjerna komunikacija
- III. Aktivno sudjelovanje dionika

1. Koje će osobe biti ciljane, odnosno koje osobe će najvjerojatnije odgovoriti u slučaju primjene ove metode?
2. Postoje li skupine za koje je ova metoda neprikladna?
3. Koje su alternativne metode za uključivanje tih skupina?
4. Postoje li krovne organizacije koje mogu pomoći u prikupljanju stajališta dionika zainteresiranih strana?
  - a) koalicije OCD-a
  - b) savjetodavna tijela pri tijelima javne vlasti
  - c) sindikati ili različite strukovne udruge, poput predstavnika poslovnih ili financijskih subjekata.

### METODE SAVJETOVANJA

Neke od postojećih metoda navedene su u *Smjernicama*, no zainteresiranu javnost može se informirati i savjetovati na veoma mnogo načina. Koordinator savjetovanja trebaju biti educirani za primjenu različitih metoda, pa edukacijom i iskustvom naučiti koje su metode najrelevantnije za njihovu upravu.

Uporaba metoda još je jedna tema o kojoj se može raspravljati u okviru mreže koordinatora savjetovanja, na temelju naučenih lekcija, najboljih praksi i dobivenih rezultata.

Neke metode su specifične, npr. polustrukturirani intervju, anketa ili Delphi metoda, te iziskuju specifično znanje ili/i stručnost.

**SUSTAVAN PRISTUP  
I ANALIZA U  
ODABIRU METODA  
SAVJETOVANJA**

*Važno je naglasiti da se uporaba društvenih mreža, i interneta uopće, širi i na postupak izrade anketa, razmjenu mišljenja, debate i sl. Ovim novim alatima valja posvetiti posebnu pozornost jer se u njima kriju mnoge mogućnosti s obzirom na to da obuhvaćaju značajan broj pojedinaca i one do kojih se drugim metodama možda ne bi moglo doći.*

### **SAVJETOVANJE PISANIM PUTEM – internetsko savjetovanje**

Savjetovanje pisanim putem nudi formalan kanal preko kojeg građani mogu biti pozvani davati primjedbe na nacрте javnih politika i prijedloga zakona, drugih propisa i akata. Tako oblikovanje politika postaje odgovorno i osigurava širu razmjenu znanja i iskustava. Postoje različite vrste pisanog savjetovanja – od savjetovanja široke javnosti preko interneta do savjetovanja ograničenog opsega sa stručnim skupinama o usko stručnim i tehničkim pitanjima.

### **Za pomoć pri organizaciji internetskog savjetovanja vidjeti Prilog 6.**

U praksi se pokazalo da se nacрте zakona šalju unaprijed utvrđenim relevantnim zainteresiranim stranama, a komentari nacрте očekuju se u sljedeća 3 do 4 tjedna.

### **JAVNA RASPRAVA ILI JAVNI SKUP**

Javna rasprava ili javni skup metoda je kojom se testiraju različite opcije i prikupljaju stajališta zainteresirane javnosti o projektu te osigurava legitimacija određenog zakonskog prijedloga. Za uspješnu javnu raspravu neophodno je prethodno razraditi dnevni red i prijedlog o kojem se raspravlja, na vrijeme najaviti događaj i osigurati potrebne informacije, pripremljenog moderatora te lokaciju i termin prilagođen potrebama sudionika. Pri organiziranju javnih rasprava ili skupova, valjalo bi osigurati njihovu potpunu dostupnost te odgovarajuće obavještanje svih relevantnih zainteresiranih tijela. Vidjeti Prilog 5.

Metoda se sve više upotrebljava u europskim zemljama, ali i u Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi.

### **Primjeri dobre prakse**

Francuska je tijekom 2009. i 2010. godine organizirala javnu raspravu na državnoj razini na temu "Nacionalni identitet: što danas znači biti Francuz?"

Vlada je pisanim putem obavijestila građane o održavanju rasprave, izrađena je internetska stranica za dostavu njihovih očitovanja ([www.debatidentitenationale.fr](http://www.debatidentitenationale.fr)) i diljem zemlje organizirane javne rasprave. U medijima su objavljene obavijesti o javnim raspravama i savjetovanju na državnoj razini.

Godinu dana održavali su se javni skupovi i rasprave. Internet se uvelike koristio radi lakšeg pristupa informacijama. Plan i prijedlog rasprava izrađen je početkom 2009. i informacije su stavljene na raspolaganje prije provedbe rasprave na državnoj razini.

### **DRUŠTVENE MREŽE**

Za razliku od internetske objave nacрте propisa i poziva na dostavu komentara i primjedbi, korištenje društvenih mreža kao načina provedbe javnog savjetovanja omogućava stalnu i dvosmjernu komunikaciju između tijela javne vlasti i zainteresirane javnosti. Takva komunikacija u realnom vremenu doprinosi bo-

ljem razjašnjavanju predloženih propisa, izravnim i kontinuiranim pružanjem odgovora na pitanja predstavnika zainteresirane javnosti, te pruža mogućnost usmjeravanja rasprave na ona pitanja na koja rasprava treba odgovoriti, no zbog dinamike koja je svojstvena društvenim mrežama, za njihovu upotrebu kao alata u procesu savjetovanja potrebno je planirati određene ljudske resurse koji će ažurno pratiti i moderirati cjelokupnu raspravu.

### **ANALIZA ključnih čimbenika uspješnosti:**

**Poboljšanje interne infrastrukturne podrške.** NASA je osnovala Ured za istraživanje sudjelovanja kako bi ocijenila nove i postojeće pristupe sudjelovanju i odredila programe kojima bi se na najbolji način ostvarila mogućnost sudjelovanja u njihovu radu. Ured je bio zadužen ponuditi niz alata i mogućnosti korištenja u agencijskim misijama, uključujući priručnik o primjenama sudjelovanja građana u sklopu određenog programa.

**Visoka razina sudjelovanja građana.** Od svih agencija koje su koristile internetske stranice s velikim brojem korisnika u svrhu pozivanja javnosti na dostavljanje ideja koje bi se moglo uključiti u otvorene planove Vlade u procesu izrade, NASA je privukla najviše sudionika, sa **453 prijedloga, 868 komentara, 8000 glasova i 1271 registriranim korisnikom**. Plan NASA-e opisuje korištene proaktivne taktike, uključujući objavljivanje članaka na internetskoj stranici agencije, objavu na njihovoj **Facebook stranici i Twitteru i slanje e-mailova svim zaposlenima s pozivom na doprinos raspravi**. Iscrpan i fokusiran pristup preduvjet je širokog i smislenog sudjelovanja u bilo kojem online ili offline postupku.

NASA je pokazala da razumije korištenja različitih društvenih mreža i internet-skih platformi i tako osigurala brojno sudjelovanje građana.

**Učinkovito odgovoriti na doprinos građana:** NASA opisuje svoj odgovor na ideje koje su prikupljene preko Ideascalea, internetske stranice agencije, uz neke specifičnosti:

“Po završetku razdoblja prikupljanja prijedloga, počelo se s iscrpnom analizom prikupljenih prijedloga, razvrstavajući ih u pet kategorija:

- što možemo učiniti
- što činimo ili smo učinili
- što ne možemo učiniti
- nejasno
- nije u skladu s temom.”

Kao dio samog procesa, prijedlozi označeni kao “što možemo učiniti” svrstani su u specifične tematske sfere (obrazovanje, javni poslovi, dodatna korist za NASA-u itd.).

Za detaljniji prikaz ovog primjera, vidjeti izvješće u cijelosti.<sup>27</sup>

Pogledajte i primjer Američke agencije za zaštitu okoliša.<sup>28</sup>

**Primjer NASA-e u Sjedinjenim Američkim Državama o širokoj upotrebi novih tehnologija uključujući društvene mreže<sup>26</sup>.**

<sup>26</sup> <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Assessing%20Public%20Participation%20in%20an%20Open%20Government%20Era.pdf>; stranice izvješća: 41-43.

<sup>27</sup> Vidjeti bilješku 28; Izvješće o «OCJENI SUDJELOVANJA JAVNOSTI U ERI OTVORENE VLASTI», str. 41-43.

<sup>28</sup> [www.businessofgovernment.org](http://www.businessofgovernment.org); Izvješće o «OCJENI SUDJELOVANJA JAVNOSTI U ERI OTVORENE VLASTI», str. 39-41.

### **Primjer Vlade RH – korištenje društvenih mreža za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću**

Vlada Republike Hrvatske 2012. započela je široku primjenu različitih društvenih mreža, poput Facebooka, Twittera, YouTubea i Flickr, u komuniciranju svojih aktivnosti prema građanima. Prema istraživanju koje je provela Burson-Marsteller agencija pod nazivom Twiplomacy, hrvatska vlada među najkomunikativnijim je vladama na Twitteru. Istraživanje je obuhvatilo 264 Twitter računa vlada i šefova država sa šest kontinenata, a Hrvatska je zauzela vodeća mjesta po broju tvitova na dnevnoj razini, broju odgovora, spominjanju korisnika i brojnih drugih pokazatelja. Također, Twitter se pokazao kao vrlo prikladan alat promoviranja Kodeksa savjetovanja, redovitom objavom obavijesti o pokrenutom savjetovanju za pojedine propise te pozivanjem zainteresirane javnosti da se uključi u postupak savjetovanja. Uzimajući u obzir da je u vrijeme pripreme ovog Priručnika, Vladin Twitter račun pratilo više od 10.000,00 Twitter korisnika, možemo zaključiti kako je ovakav način objave otvorenih savjetovanja poprilično učinkovit u pogledu dohvata zainteresiranih dionika.

### **ANKETA**

Anketa (telefonska, elektronička, pisana, provedena uživo) oblik je ispitivanja javnog mnijenja koji služi prikupljanju informacija od velikog broja dionika, npr. poštom ili neposrednim kontaktom. Kako bi se anketom osiguralo uspješno ispitivanje javnog mnijenja ili podloga za analizu dionika, potrebno je u proces ući s jasnim ciljem i, slijedom toga, razrađenim upitnikom, definiranim uzorkom te obučanim anketarima.

Iako uz stanovite rezerve, anketa kao metoda ispitivanja javnog mnijenja, uvelike se koristi u europskim zemljama. Ankete obično provode poduzeća, a može ih sastavljati i provoditi i javna uprava (što je rijetkost u europskim zemljama poput Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske ili Španjolske). U većini slučajeva angažiraju se posebne tvrtke koje za njih provode ankete.

### **Primjeri dobre prakse**

U vezi s proračunom i planom eventualnih izmjena i dopuna zakonskih propisa o financijama i balansu proračuna, u Francuskoj je pod pokroviteljstvom Vlade preko Ministarstva financija provedena anketa javnog mnijenja o tome treba li usvojiti „zlatno pravilo“ (u balansiranju proračuna) i uključiti ga u Ustav. Anketa je dobar alat za stjecanje predoždbe o stajalištima šire javnosti. Dobivanje konkretnih komentara potrebnih pri ocjeni npr. nacрта zakona iziskuje međutim mnogo više od onoga što pruža uporaba ankete kao metode.

### **POLUSTRUKTURIRANI I INDIVIDUALNI INTERVJU**

Polustrukturirani i individualni intervju mora imati jasan cilj te vodič s kombinacijom otvorenih ili zatvorenih pitanja koja služe prikupljanju iscrpnih pa i povjerljivih informacija o stajalištima, interesima i prijedlozima dionika.

### **Nekoliko dobrih sugestija kao „prva pomoć“ pri pripremanju intervjua**

1. Pažljivo planirajte intervju, čak i ako je samo polustrukturiran. Zapišite teme i pitanja i razmislite o različitim načinima postavljanja pitanja.
2. Ako je to prvi intervju s ispitanikom, navedite cilj intervjua, svrhu u koju namjeravate koristiti tako dobivene podatke, kao i mjere koje ćete poduzeti kako biste zaštitili povjerljivost i anonimnost. Također, razgovarajte i tražite dopuštenje da snimate razgovor ili da vodite bilješke.
3. Ako je to prvi intervju s ispitanikom, uputno je najprije postaviti nekoliko uvodnih pitanja, npr. o nazivu radnog mjesta ispitanika i njegovim odgovornostima, koliko

je dugo u toj organizaciji itd. Ova pitanja obično, osim dobivanja potrebnih informacija, služe i tome da se ispitanik „zagrije“; odnosno, na njih je lako dati odgovor čime se ispitaniku daje vremena za privikavanje na razgovor.

4. Fokusrajte se na razvijanje uzajamnog odnosa i uspostavljanje opuštene i ugodne atmosfere. Imajte na umu neverbalnu komunikaciju: osmijeh, raspored sjedjenja, otvoren/zatvoren položaj tijela, kontakt očima. Općenito, anketar mora biti autentičan, pozitivan i siguran u intervju.
5. Pitanja koja se odnose na teme od interesa trebala bi biti široka, otvorena te ispitaniku omogućiti širinu pri davanju odgovora. U kvalitativnoj analizi anketar obično nastoji razumjeti jezik koji upotrebljava ispitanik i njegovo značenje, što se potiče korištenjem otvorenih pitanja. Primjerice, ako se intervju vodi na temu događaja ili epizode, npr. sastanka, ispitaniku se može postaviti sljedeće pitanje: „Recite mi nešto o tom sastanku, počevši od toga kad ste prvi put čuli za njega.“ Takvo pitanje, praćeno potpitanjima, može voditi k odgovoru u trajanju od 30 do 40 minuta.
6. Pripremite pitanja o konkretnim činjenicama ili drugim pitanjima od interesa i čuvajte ih za kasniju fazu razgovora.
7. Ako se intervju vodi o nekim opažanjima, uputno je postaviti pitanja o konkretnim porukama ili razmjenama. Anketar mora izbjeći postavljanje navodećih pitanja. Primjerice, pitanje „Što ste mislili kad ste rekli...?“ bolje je nego pitanje „Kad ste rekli... jeste li pritom mislili...?“
8. Oprezno koristite potpitanja kako biste dobili detaljnije odgovore ili postavili potpitanja u vezi s temama koje vas zanimaju. Mnogi ispitanici govore uopćeno, pa bi im anketar trebao postaviti potpitanje, npr. „Možete li mi navesti primjer?“ ili „Što je on rekao?“ Ako je u fokusu uspostavljanje komunikacije, anketar bi trebao otkriti jezik i konkretna značenja.
9. Ponekad je šutnja najbolje potpitanje. Ostanete li tihi kad ispitanik zastane u odgovoru, šutnjom ga možete potaknuti na nastavak odgovora. Uputno je da anketar nastoji ne prekidati dobru „priču“. Umjesto toga, radije pribilježite napomenu da konkretno potpitanje postavite kasnije.
10. Pažljivo razmislite o završetku intervjua. Često je dobro postaviti pitanje: „Želite li mi još što reći?“ kada se intervju približi kraju. To može biti posebice važno kada se isključi uređaj za snimanje. Dobro je također pitati ispitanika može li se s njim kasnije kontaktirati u slučaju dodatnih pitanja.
11. Odmah nakon intervjua treba provjeriti je li čitav razgovor snimljen te pritom popuniti praznine u bilješkama i zapisati svoje dojmove.

Fokus-grupe s ciljanim skupinama dionika služe prikupljanju detaljnih i višedimenzionalnih informacija o specifičnim interesima i stajalištima, prijedlozima alternativnih rješenja, kao i za ispitivanje prihvatljivosti definiranih opcija. Fokus-grupe provode se uz razrađen vodič s ključnim temama, dobro pripremljenog moderatora i dionika koji imaju osnovne informacije i interes za temu.

## FOKUS-GRUPE

**Primjer iz prakse:***Način na koji Vlada SAD-a koristi fokus-grupe*

Savezna Vlada SAD-a uvelike koristi fokus-grupe kako bi ocijenila materijale za javno obrazovanje i poruke raznih programa. Mnogi su programi prilagođeni svrsi, no mnogi drugi nisu podložni kompromisima i stoga dužnosnici savezne Vlade trebaju ocijeniti je li fokus-grupa najbolja ili uopće prikladna metoda.

Opis metode korištene u pristupu „korak-po-korak“<sup>29</sup>:

Fokus-grupe mogu se koristiti **kao samostalna kvalitativna metoda ili u kombinaciji s drugim metodama poput promatranja sudionika i individualnih intervjua. Slične su grupnim ili individualnim intervjuima, ali je njihovo definirajuće obilježje grupna interakcija.** Fokus-grupe mogu poslužiti kao dobra metoda dobivanja ideja za nove proizvode/inicijative. Također ih se smatra djelotvornijima od vođenja nekoliko individualnih intervjua.

**Planiranje fokus-grupe**

Koja je svrha fokus-grupe? Imaju li sve fokus-grupe istu svrhu ili se s vremenom razvijaju? Kako će se koristiti prikupljeni podaci? Koliko skupina će biti? Kada će se fokus-grupe sastati? Gdje?

**Pitanja**

Koja su istraživačka pitanja? Koje informacije su nam potrebne da bismo mogli odgovoriti na istraživačka pitanja?

Odlučite o pitanjima koja će se koristiti tijekom fokus-grupa i o redoslijedu pitanja. Isprobajte pitanja unaprijed kako biste provjerili jesu li razumljiva. Dogodi li se promjena redoslijeda pitanja tijekom fokus-grupe, to je potrebno naznačiti zato što može utjecati na dobivene podatke. Zapamtite da želite usporediti sve nalaze višestrukih fokus-grupa.

Moderator može imati niz unaprijed određenih i strukturiranih pitanja ili popis tema.

**Popis tema**

Popis tema ima neke prednosti i mane u pogledu smjera ispitivanja:

- prednosti: brzina, konverzacijski ton, spontanost
- mane: teme je teško analizirati i reproducirati u sljedećoj fokus-grupi pa se pouzdanost dovodi u pitanje.

Popis pitanja: analiza bi trebala biti mnogo lakša, pouzdanost podataka je povećana.

**Sastavite svoj popis pitanja**

Pojasnite problem: što je istraživačko pitanje?

Koje informacije su nam potrebne da bismo mogli odgovoriti na pitanje?

<sup>29</sup> Breen, R. L. (2006) A practical guide to focus group research. *Journal of Geography in Higher Education* 30 (3), pp. 463-475; Krueger, R. A. i Casey, M. A. (2000) Focus Groups: a practical guide for applied research. 3. izd., Sage. Morgan, D. L. (1997) Focus groups as qualitative research. 2. izd., Sage; Parker, A. i Tritter, J. (2006) Focus group method and methodology: current practice and recent debate. *International Journal of Research and Method in Education* 29 (1), pp. 23-37.; Vaughan, S., Schumm, J. S. i Sinagub, J. (1996) *Focus group interviews in education and psychology*, Sage.

Identificirajte potencijalna pitanja.

Koncipirajte pitanja i razvrstajte odgovore s obzirom na trajanje – 5, 10 ili 15 minuta.

Razvrstajte pitanja i složite ih redosljedom postavljanja: otvaranje, uvod, prijelaz, ključno pitanje, zaključak.

**Otvaranjem tj. početnim pitanjem** budi se osjećaj zajedništva u skupini te ne bi trebalo skretati pozornost na razlike.

**Uvodnim pitanjima** uvodi se tema istraživanja, a **prijelazna pitanja** omogućavaju moderatoru da u fokus istraživanja dovede **ključna pitanja** o biti teme.

**Zaključnim pitanjima** razgovor se privodi kraju i cilj im je prikupljanje ostalih informacija koje bi inače ostale neizrečene.

U idealnom slučaju sudionici su homogena skupina osoba koje se međusobno ne poznaju s najviše 10 sudionika. Ako se sudionici poznaju, važno je da među njima ne postoji profesionalno međuovisan odnos. Sudionici za uzorak biraju se prema svrsi fokus-grupe. Idealno je da imaju visoku razinu znanja u temi kojom se fokus-grupa bavi.

Sudionike pozovite na konkretno okupljanje na vrijeme, pisanim putem. Potom ih podsjetite telefonskim pozivom. Svrha je okupiti maksimalan broj sudionika, ali i da se sudionici dobro pripreme.

Moderator vodi diskusiju, ali mora zadržati neutralnost i suzdržati se od osobnih mišljenja ili sugestija. Važna uloga moderatora jest pružiti priliku svakome da kaže što želi i osigurati da se dominantni pojedinci ne nametnu skupini. Moderator svakako mora pripaziti da što manje utječe na podatke. Moderatoru bi mogao zatrebati i pomoćni moderator, koji će voditi bilješke o interakciji u skupini i promatrati neverbalno ponašanje sudionika. Na kraju sastanka fokus-grupe, sudionici moraju potvrditi točnost sažetka komentara kako bi moderator provjerio je li tijekom sastanka ispravno predstavljen.

Najrigoroznija metoda analize jest prijepis audiozapisa, a zatim analiza sadržaja.

Morate odlučiti na koji način će se usporediti nalazi iz fokus-grupa, što znači da će vam trebati naslov za svaku fokus-grupu. To je izvedivo tek nakon inicijalnih sastanaka fokus-grupa, kada će se moći uočiti koje su se teme pojavile.

Kako ćete podnijeti izvješće o nalazima? Morate uključiti najvažnije teme, izvući najznačajnije izjave i svaki neočekivan nalaz.

## Primjer kontrolne liste

Mjesto: po mogućnosti neutralan teren.

Sudionici: tko se očekuje, tko je pristupio; imena i uloge/titule.

Metode snimanja fokus-grupe: audio/video snimka; bilješke; drugo (koristite li audio-zapis, morate zamoliti sudionike da se predstave kako bi se njihovi glasovi mogli identificirati, što može poslužiti i kao dobar način probijanja leda).

Obrasci za pristanak sudionika (ako se sudionike snima, nužno je dobiti njihov pristanak). Valja osigurati da sudionici znaju kako će se njihova privatnost poštovati i da njihovih imena neće biti u izvješćima itd.

---

**Sudionici**

---

**Vođenje fokus-grupe – Moderator**

---

**Analiza podataka**

**Kontrolna lista za fokus-grupu**

Datum/vrijeme održavanja fokus-grupe	<input checked="" type="checkbox"/>
Mjesto	<input checked="" type="checkbox"/>
Popis sudionika u privitku	<input checked="" type="checkbox"/>
Metoda snimanja	<input checked="" type="checkbox"/>
Usporedba s drugim fokus-grupama	<input checked="" type="checkbox"/>
Stanka za osvježanje	<input checked="" type="checkbox"/>
Trajanje fokus-grupe	<input checked="" type="checkbox"/>
Raspored pitanja/popis tema u privitku	<input checked="" type="checkbox"/>
Sažmite glavne aspekte i provjerite slaganje s njima	<input checked="" type="checkbox"/>
Napomene o sesijama u privitku	<input checked="" type="checkbox"/>
Prijepis (ili alternativno rješenje) sesije u privitku	<input checked="" type="checkbox"/>
Analiza fokus-grupe	<input checked="" type="checkbox"/>
Obrazac o pristanku sudionika u privitku	<input checked="" type="checkbox"/>

**DELPHI METODA**

Delphi metoda razmatranja različitih rješenja nekog problema koristi se za prikupljanje relevantnih stručnih prijedloga rješenja problema ili otkrivanje nepredviđenih problema i rješenja. Metoda uključuje definiran problem i početni scenarij, koji se predstavlja uzorku stručnjaka iz različitih institucija i organizacija u upitniku za individualno ispunjavanje te naknadno moderiranoj raspravi s ponuđenim povratnim informacijama o ishodu ispitivanja. Primjenjuje se kada se želi ispitati više osoba, a ujedno se želi izbjeći dominantan utjecaj određenih stručnjaka u ispitivanoj grupi.

**Ključne karakteristike:**

Prvobitni doprinosi stručnjaka prikupljaju se u obliku odgovora na pitanja iz upitnika i njihovih komentara na odgovore. Voditelj panela kontrolira interakciju sudionika obrađujući informacije i filtrirajući irelevantan sadržaj. Tako se izbjegava negativan učinak diskusija vođenih licem u lice i rješavaju uobičajeni problemi dinamike skupine.

Sudionici komentiraju svoja predviđanja, tuđe odgovore i napredak panela u cijelosti. Svoje izjave mogu revidirati u bilo kojem trenutku. Dok se na redovnim sastancima skupine sudionici običavaju držati ranije iznesenih mišljenja i često se previše prilagođavaju vođi skupine, korištenjem Delphi metode to se onemogućuje.

Obično svi sudionici ostaju anonimni. Njihov identitet se ne otkriva čak ni po završetku konačnog izvješća. Tako je onemogućeno dominiranje jednih sudionika nad drugima na temelju autoriteta, osobnosti ili reputacije. Dokazano je i da se tako sudionici donekle oslobađaju osobnih predrasuda, minimiziraju se bandwagon-učinak (učinak većine) i halo-efekt, omogućuje slobodno izražavanje mišljenja, podržava otvorena kritika i olakšava prihvaćanje grešaka uočenih pri revidiranju ranijih odluka.



### Procjena praktične uporabe Delphi metode:

Sve u svemu, različiti su podaci o uspješnosti Delphi metode. U određenim slučajevima njena je provedba urodila lošim rezultatima. Ipak, neki autori to pripisuju lošoj primjeni, a ne neprimjerenosti same metode. Treba uzeti u obzir i stupanj neizvjesnosti koji je na nekim područjima, kao što su znanstvena i tehnološka predviđanja, toliko visok da je nemoguće dobiti precizne i uvijek točne prognoze, zbog čega se mogu očekivati pogreške visokog stupnja.

Još je jedan od nedostataka Delphi metode da konsenzus koji postignu stručnjaci ne mora uvijek biti točan u pogledu budućeg razvoja. Kao prvo, važno je pitanje nepoznavanja. Ako su sudionici pogrešno obaviješteni o određenoj temi, uporaba Delphi metode može ih samo učvrstiti u neznanju. Nadalje, ponekad nekonvencionalno razmišljanje nekoga tko je amater i vanjski promatrač može biti superiorno stručnom mišljenju.

Jedan od ključnih problema te metode jest nemogućnost izrade složenih predviđanja s višestrukim faktorima. Obično se do budućih ciljeva dolazilo pojedinačnim razmatranjem koje bi izostavljalo analizu međusobnog utjecaja. Kako bi se taj problem riješio, Delphi metoda je dobila nekoliko dodatnih koraka, npr. unakrsnu analizu, kojom se uzima u obzir da određeni događaj može izmijeniti vjerojatnost odvijanja drugog događaja uključenog u anketu. Ipak, Delphi metoda može se uspješno koristiti za predviđanje pojedinačnih događaja.

Usprkos navedenim nedostacima, danas se ta metoda primjenjuje kao široko rasprostranjen alat za predviđanje i uspješno se upotrebljava u tisućama studija za različita područja: od tehnoloških prognoza, preko zlouporabe droga do javne politike u području vodoopskrbe.

Individualni i grupni savjetodavni sastanak koristi se za dubinsko ispitivanje pojedinih aspekata politike i opcija rješenja te prikupljanje iscrpnih informacija o interesima i stajalištima dionika. Individualni savjetodavni sastanak može se održavati s pojedinačnim dionicima koji *de facto* predstavljaju civilno društvo i posjeduju stručno znanje iz određenog područja o kojem ih javna uprava konzultira pri izradi javne politike ili drugog propisa.

Grupni savjetodavni sastanak uključuje više pojedinaca, a svrha i cilj sastanka ostaju nepromijenjeni. Metoda se može koristiti sa specifičnim ciljem odnosno radi prikupljanja informacija/stajališta tijekom planiranja izrade određene politike. Jednostavno se upotrebljava i ne uključuje mnoge pripreme, ali je izolirana i ne pokriva dionike zainteresirane javnosti u širem smislu. Ipak, može biti korisnim dijelom postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Radionica, uz prikupljanje spoznaja o potrebama i interesima dionika i uočavanje mogućih problema i rješenja, pridonosi osjećaju uključenosti i prihvaćanju politike. Radionica kao metoda nužno uključuje interaktivan pristup s vježbama i radnim materijalima, dobro pripremljenog moderatora i izvještaj o ishodima savjetovanja.

Radionica se može definirati kao obrazovni seminar ili niz sastanaka na kojima su interakcija i razmjenjivanje informacija između pretežno manjeg broja sudionika od posebne važnosti.

---

**INDIVIDUALNI  
ILI GRUPNI  
SAVJETODAVNI  
SASTANAK**

---

**RADIONICA**

### Primjer radionice je izrada sektorske analize za program IPA 2012 i 2013, I. komponenta – Pomoć u tranziciji i jačanje institucija:

Sektorska analiza je prvi, pripremni korak u postupku identifikacije projektnih ideja u pojedinom sektoru, a podrazumijeva sustavnu analizu stanja i problema u njemu na temelju strateških dokumenata. Radionicu je organizirao Ured za udruge, u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnoga društva, a svrha je bila prikupiti informacije o potrebama koje postoje u sektoru, a mogle bi se zadovoljiti putem natječaja za sredstva iz IPA I. komponente. Na samom događanju prisutni su predstavnici svih relevantnih podsektora i područja u kojima djeluju organizacije civilnoga društva. Radionice sektorske analize kao metoda savjetovanja pokazale su se iznimno uspješnim u slučaju programiranja natječaja EU-a za civilni sektor, o čemu govori i gotovo 100-postotni učinak organizacija civilnoga društva u povlačenju alociranih sredstava EU-a.

## INOVATIVNE METODE SAVJETOVANJA

Sudjelovanje javnosti u procesima donošenja odluka mogu podržati i grupne participativne metode poput *Appreciative Inquiry*, *Change Lab using the U-Process*, *Future Search*, *Open Space Technology*, *Participatory Appraisal*, *Sustained Dialogue*, *World Cafe*, *Consensus decision making* i drugih. Budući da odgovarajući hrvatski prijevodi za sada ne postoje, nazive upotrebljavamo u izvornom, engleskom obliku.

Svim participativnim procesnim metodama zajednički su sljedeći principi ili značajke:

- Jednostavna struktura koja podržava male ili velike grupe u smislenim/ svrhovitim razgovorima koji mogu donijeti rezultate i pozitivne promjene.
- Svaka metoda ima svoje prednosti i ograničenja u primjeni te zahtijeva pažljivo osmišljen i stručno vođen proces.
- Temelje se na dijalogu s naglaskom na govorenje s namjerom (kada doista želimo nešto reći) i pažljivom slušanju (slušanje s razumijevanjem) kao praksi koja nam omogućuje istraživati i otkrivati zajedno umjesto da se međusobno uvjeravamo u stajališta ili interese.
- Omogućuju slušanje s manje predrasuda, preispitivanje početnih pretpostavki te otvaraju prostor za nova rješenja.
- Krug je osnovna organizacijska forma, bez obzira na to je li jedini ili se koristi više manjih konverzacijskih krugova u slijedu (npr. Open Space ili World Café).
- Susret u krugu je susret jednakih i tako se potiče *peer to peer* učenje i otkrivanje.
- Istraživanje ključnog pitanja vezanog uz temu pokretačka je snaga koja omogućuje zajedničko produbljivanje sadržaja. Definiranje teme tj. glavnog pitanja presudan je trenutak planiranja zato što treba stvoriti priliku, potaknuti prave teme i dobru smislenu konverzaciju te odražavati svrhu okupljanja.
- Osmišljavanje i facilitiranje grupnih participativnih procesa zahtijeva pomnu pripremu i stručno vođenje. Osnovna je uloga facilitatora *stvoriti vrijeme i prostor i držati vrijeme i prostor*. Biti prisutan emocionalno i mentalno, voditi

proces zajedno sa sudionicima i pružati im pritom osjećaj prizemljenosti, realnosti i pouzdanosti koja se među njima očituje kao sigurnost, mir i snaga; govoriti istinu bez osuđivanja i bez privrženosti i povezanosti s konačnim ishodima i najvažnije, bez ikakvog pokušaja kontroliranja procesa.

- Postoji niz preduvjeta koje treba imati u vidu pri odabiru metoda za kompleksne i potencijalno konfliktne teme kojima se želimo baviti na inovativan i produktivan način.
- Posebno su djelotvorne u situacijama kad nitko ne zna odgovor i kada je potrebno kontinuirano sudjelovanje svih zainteresiranih aktera. Svaki strateški dijalog mora se temeljiti na stvarnoj potrebi i imati jasnu svrhu, a ograničenja moraju biti unaprijed poznata.

Sažeto ćemo prikazati osnovne elemente dviju metoda koje se mogu primijeniti u različitim formama participativnog vođenja različitih savjetodavnih procesa. Osmišljene su s namjerom da uključe veće ili male grupe u strateške razgovore o traganju za najboljim rješenjima za ostvarenje općeg dobra u zajednici.

*Open Space Technology (Metoda otvorenog prostora)* proces izvorno je osmislio Harrison Owen tako da omogućuje organizacijama, grupama i zajednicama djelovanje uz visok stupanj pravog dijaloga, volje, emocija i posvećenosti. *Open Space* je metoda/praksa samoorganiziranja koja omogućuje grupama bez obzira na veličinu (5, 20, 100 ili 2000+ osoba) bavljenje kompleksnim, važnim temama i postizanje značajnih rezultata u kratkom vremenu. Pozivanjem ljudi da preuzmu odgovornost za ono do čega im je stalo, *Open Space* povezuje istraživanja, ideje i mogućnosti, potiče učenje i inovacije i dovodi do izražaja ono najbolje u pojedincima i cjelini. *Open Space* kao inspirativna, snažna metoda pokreće ljude i organizacije, a kao praksa *leadershipa* omogućuje običnim ljudima stvaranje neobičnih, izvanrednih rezultata. Cilj je metode stvoriti ljudima prostor i vrijeme u kojem će moći razgovarati i raditi duboko i kreativno na temama do kojih im je stalo. Dnevni red (agendu) stvaraju ljudi sa željom i sposobnosti da je i provedu, a rezultat je *Open Spacea* transformativno iskustvo za pojedince i grupu. Može se koristiti u različitim situacijama poput strateškog planiranja, osmišljavanja budućnosti, rješavanja konflikata, podizanja motivacije te savjetovanja s dionicima.

Ured za udruge koristio je *Open Space* metodu kao početak savjetovanja na izradi nove Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012.–2016. Tema Dana udruge 2011. održanih u Puli od 26. do 28. svibnja 2011. bila je: **Civilno društvo u Hrvatskoj 2016. – vizija, strategija, akcija**. S ciljem oblikovanja prijedloga za viziju civilnoga društva i osmišljavanja prioriteta ciljeva i mjera u nacrtu nove Nacionalne strategije *Open Space* je bio vođen principima samoorganiziranosti te je postigao sinergiju pojedinca i grupe na način koji je nedostižan najboljem odboru za planiranje. Više o *Open Space* metodi korištenoj na Danima udruge i ostalim metodama savjetovanja koje su korištene tijekom cjelogodišnjeg rada na tekstu nove Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva dostupno je na mrežnim stranicama Ureda za udruge ([www.uzuvrh.hr](http://www.uzuvrh.hr)).

## Open Space Technology

## World Café

*World Café* metoda je stvaranja žive mreže kolaborativnih dijaloga vezanih uz temu i unaprijed definiranih ključnih pitanja. *World Café* je jedan od najdjelotvornijih načina stvaranja interakcija i pokretanja dijaloga u radu s velikim grupama. Posebno je značajno to što ta metoda ima iznimno fleksibilan organizacijski format i može se prilagoditi različitim svrhama. *World Café* je koncept sastanka/konferencije koji aktivno uključuje velik broj sudionika u razgovor o temi koja je svima važna. Sjediti u kafiću i razgovarati s nekim koga poznajemo neformalan je način komunikacije u ugodnoj, opuštenoj atmosferi. *World Café* forum funkcionira na isti način, jer njegova srž jest razmjena iskustava s drugima, razvijanje širine razumijevanja teme o kojoj se razgovara i nadahnuće za nove obrasce djelovanja. Proces je osmišljen tako da sudionici stalno dobivaju informacije o razumijevanju i radu ostalih – i mogu na njih utjecati. U većini slučajeva tema se pretvara u pitanje koje predstavlja polazište dijaloga i određuje se unaprijed. Ponekad sami sudionici definiraju kojim se pitanjem žele baviti tijekom sastanka. *World Café* donosi veće razumijevanje i jasnoću u pogledu teme i zadataka koje treba riješiti. Dakle, stvara se zajedničko shvaćanje ili vizija koju su sami sudionici oblikovali i zbog toga su joj posvećeniji. Radom u malim grupama (za stolovima u istoj prostoriji) s različitim osobama jača se osjećaj tima i želja za suradnjom.

## 7. korak: trajanje postupka savjetovanja

Objava poziva na savjetovanje o nacrtima zakona, drugih propisa i akata treba sadržavati jasno naznačen rok za očitovanje zainteresirane javnosti koji **ne bi smio biti kraći od 15 dana** od dana objave nacrta na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacrta kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje nacrta zakona i oblikovanje svoga mišljenja. Odredbe *Smjernica* su minimalne i indikativne. U praksi i na temelju iskustva, trajanje savjetovanja zahtijeva mnogo više od dva tjedna. Razlog je to što dionici zainteresirane javnosti, OCD, sindikati, potrošačke skupine i slični teško mogu uvažiti kašnjenja u proceduri zbog toga što tekstovi nacrta zakona trebaju biti dostavljeni relevantnim dionicima, proučeni i prokomentirani.

**Iskustvo u zemljama Europske unije pokazuje da pojedine uprave koriste od 6 do 8 tjedana, posebno kad su u pitanju javne rasprave o nacrtima zakona, konferencije o određenim reformama, npr. reforme roditeljskog dopusta u Francuskoj.** U tom slučaju, nacrti zakona ili relevantni dokumenti, kao što su strategije ili izvješća, daju se na uvid javnosti ili dostavljaju zainteresiranim stranama 4 do 6 tjedana unaprijed.

### Što treba imati u vidu pri planiranju rokova za provedbu savjetovanja?

Pri planiranju rokova za provedbu savjetovanja treba imati u vidu i određene specifičnosti, npr. međunarodne konvencije i propise kojima se uređuju različita prava i obveze. Jedan je od takvih dokumenata Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08), koja propisuje rok od 30 dana za savjetovanje o pitanjima zaštite okoliša.

Sve u svemu, razumno trajanje postupka savjetovanja poboljšat će kvalitetu odgovora zainteresirane javnosti. Što je više vremena za savjetovanje, odgovori će biti kvalitetniji. Unatoč tome, trajanje postupka savjetovanja **mora biti precizno definirano kako ne bi nepovoljno utjecalo na odvijanje postupka.** Brojne organizacije željet će konzultirati građane koje zastupaju, odnosno korisnike s kojima surađuju, prije izrade odgovora tijelu javne vlasti, a to iziskuje određeno vrijeme.

Ako se postupak savjetovanja provodi tijekom razdoblja kada je smanjena mogućnost odgovora zainteresirane javnosti, npr. tijekom ljetne stanke ili božićnih blagdana,

ili ako je određena politika osobito složena, potrebno je razmotriti mogućnost produženja savjetovanja.

Kada je rok za savjetovanje iznimno kratak, primjerice kad je riječ o hitnim mjerama ili međunarodnim, pravno obvezujućim rokovima, ili kada se savjetovanje mora uklopiti u fiksni raspored poput proračunskog ciklusa, treba razmotriti je li formalno, pisano javno savjetovanje najbolji način traženja stajališta zainteresirane javnosti. Kad je formalno savjetovanje nužno, a ujedno postoje objektivni razlozi za skraćenje postupka savjetovanja (npr. kada se budu tražila mišljenja o stajalištu Vlade RH o određenim prijedlozima o kojima će se raspravljati u Vijeću EU-a), u savjetodavnim dokumentima treba jasno navesti zašto se razdoblje savjetovanja skraćuje. U tim je slučajevima važno razmotriti dodatne oblike sudjelovanja odnosno mehanizme prikupljanja stajališta zainteresirane javnosti.

Pri planiranju postupka savjetovanja **važno je poduzeti potrebne korake kako bi se informacija o pokretanju postupka savjetovanja proširila među predstavnicima zainteresirane javnosti.**

Organizator treba voditi računa o tome da se postupak savjetovanja javno obznani na sam dan ili i prije datuma objave dokumenta za savjetovanje kako bi predstavnici zainteresirane javnosti mogli u cijelosti iskoristiti predviđeno razdoblje savjetovanja za pripremu svog doprinosa.

Prije početka savjetovanja treba utvrditi načine postupanja s eventualnim zahtjevima za produžetak rokova za slanje komentara.

Uobičajena pritužba poslovnog (ali i neprofitnog) sektora jest da im nije dato dovoljno vremena za dostavljanje tražene povratne informacije. Sudionici postupka savjetovanja, kao što su trajno ustanovljena savjetodavna tijela koja određuju rokove, mogu imati važnu ulogu u izgradnji i osiguranju pozitivnih odnosa. Iako se duže razdoblje savjetovanja može činiti prihvatljivijim sudionicima, **cilj Vlade je učinkovito vođenje postupka savjetovanja i "istinsko slušanje"**. Tijela javne vlasti **trebaju ponuditi realne rokove u kojima sudionici moraju dostaviti komentare**. Ako se razmatraju pitanja u interesu npr. malih poduzeća, treba im dati dovoljno vremena za razmatranje određenog pitanja i slanje odgovora, te njihovim predstavničkim tijelima omogućiti da na vrijeme kontaktiraju sa svojim članovima.

Trajanje svakog kruga savjetovanja ovisi o svrsi i učinku prijedloga, cilju svakog kruga savjetovanja, broju krugova savjetovanja, obliku savjetovanja i uključenim dionicima. Primjerice, duže savjetovanje bit će prikladnije ako se od dionika traži da razmotre cjelokupni prijedlog koji prethodno nije bio dovoljno razmatran.

Postoji širok spektar trajanja faza savjetovanja unutar različitih agencija (tijela javne vlasti). Za učinkovito savjetovanje primjereno je razdoblje od **6 do 12 tjedana**, ovisno o važnosti prijedloga (Kodeks savjetovanja Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, na primjer, određuje **minimalan rok od 12 tjedana** za savjetovanje u pisanom obliku koje se organizira najmanje jednom tijekom postupka izrade politike).

#### Važna napomena

**Usvojene lekcije**

Praksa pokazuje da su u Hrvatskoj rokovi za savjetovanje o nacrtu zakona obično od 7 do 15 dana, a za nacionalne strategije od 30 do 60 dana, uz mogućnost produženja. Iz toga se vidi da je za savjetovanja o strategijama, kao dokumentima većeg opsega, potrebno više vremena, ali kao što smo vidjeli u ovom poglavlju, u većini zemalja Europske unije kao i drugdje uobičajena praksa je rok od 30 dana za postupak savjetovanja o zakonu, propisu ili drugom aktu. Taj se rok pokazao dovoljnim ako se plan pripremi unaprijed i ako je koordinacija aktivnosti povezanih sa savjetovanjem učinkovita.

## 8. korak: analiza i obrada prikupljenih podataka – povratne informacije o učincima provedenog savjetovanja i vidljivost

Napomena:

*Potvrda o primitku trebala bi biti poslana onima koji odgovaraju na savjetovanje, uključujući informacije o predstojećim stadijima procesa (gdje je to poznato). Ipak, općeprihvaćeno je gledište da se ne može izravno odgovoriti na pojedinačne točke naznačene u određenim odgovorima.*

**Obrazac za sudjelovanje u savjetovanju**

**Vidjeti Prilog 7.**

U dokumentima za savjetovanje trebalo bi okvirno naznačiti predstojeće korake u razvoju određene javne politike. U slučaju većih promjena rasporeda, o tome treba obavijestiti zainteresiranu javnost. Kako biste kontrolirali oblik komentara koje ćete dobivati, preporučuje se korištenje jedinog obrasca za sudjelovanje u savjetovanju, koji ispunjavaju predstavnici zainteresirane javnosti.

Procedura:

- **Neprihvaćene primjedbe** ⇒ očitovanja zainteresirane javnosti, kao i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtu, javno se objavljuju na internetskoj stranici tijela nadležnog za njegovu izradu ili na drugi odgovarajući način kako bi se vidio učinak savjetovanja u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.
- **Analiza** ⇒ sve oblike očitovanja treba pomno analizirati te iskoristiti prigodu da se stručnost, iskustvo i stajališta zainteresirane javnosti stave u funkciju poboljšanja i veće učinkovitosti odnosno djelotvornosti određene javne politike. Analiza očitovanja treba biti primarno **kvalitativna, ne samo kvantitativna**.

**Tko?**

**Tijekom savjetovanja s javnim koordinatorima, predstavnici nadležnih administrativnih tijela koja su izradila akte, propise ili nacрте zakona analizirat će kvalitetu povratnih informacija i ocijeniti njihovu korisnost i doprinos pri izradi dokumenata.**

Napomena:

*Kako bi se ispravno pristupilo analizi očitovanja, važno je razumjeti koga različita tijela zastupaju i kako su pripremili svoj doprinos, odnosno jesu li stajališta članova tj. korisnika određene organizacije ili predstavničkog tijela tražena prije izrade očitovanja.*

**Kako osigurati potpunu vidljivost?**

Po završetku postupka savjetovanja nadležno državno tijelo objavljuje očitovanje zainteresirane javnosti i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtu.

Te se **informacije u pravilu objavljuju prije poduzimanja sljedećih koraka**, npr.

prije upućivanja zakona, propisa i drugih akata u Sabor.

**Svi koji su dostavili očitovanja trebali bi u pravilu biti obaviješteni o objavi tih informacija.** Objava očitovanja zainteresirane javnosti i sažetog objedinjenog obrazloženja neprihvaćenih primjedbi na određene odredbe nacrtu od **ključne je važnosti za integritet cijelog postupka savjetovanja.** Ako se ta faza postupka savjetovanja provede otvoreno i transparentno, svima koji su odvojili vrijeme za sudjelovanje u savjetovanju šalje se poruka da je njihov trud prepoznat. U suprotnom, može se ugroziti čitav proces i obeshrabriti buduće sudjelovanje zainteresiranih dio-nika u postupcima savjetovanja.

### Uspostava Nacionalne komisije za javnu raspravu u Francuskoj

Nacionalna komisija za javnu raspravu (Commission Nationale du Débat Public) ustanovljena je u Francuskoj zakonom usvojenim 1995. godine. Barnierov zakon (prema ministru M. Barnieru) donesen je izmjenom Zakona o okolišu i relevantnih odredbi koje reguliraju pitanja vezana za okoliš. Francuska je odlučila slijediti dobre prakse primijenjene u Danskoj.

Komisija je neovisno administrativno tijelo. Zakon omogućuje Komisiji da koordinira i provodi savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o svim propisima koji se odnose na javni prostor s ciljem zaštite okoliša. Prednost Komisije je dosljednost i usklađenost procedura.

Javne rasprave organiziraju se povodom svakog projekta i planira se na temelju odredaba uključenih u propise Komisije.

- 1) Zainteresirana javnost uključena je za vrijeme cijelog procesa.
- 2) Proces je standardiziran, usklađen i dosljedan na državnoj i lokalnoj razini.
- 3) Sudjelovanje javnosti na visokoj je razini.
- 4) Postoji posebno tijelo koje koordinira (Komisija).

### Primjer savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koje vodi Komisija

*Francuska i Zakon o okolišu:*

**Zakon (Grenelle de l'environnement) iz 2007.** kojim se planirala uspostava petogodišnje politike u Francuskoj u vezi s ekologijom i okolišem.

#### Kako?

- Jedna rasprava organizirana je u 6 radnih skupina (koje su se bavile različitim temama) koje su se sastojale od 40 članova iz državne uprave, OCD-a, političkih stranaka, Europske unije, osoba koje su značajne za pitanja okoliša i ekologije (npr. Al Gore), poslodavaca i zaposlenih itd.
- Svaka skupina radila je kao radionica.
- Sačinjen je sažetak svih rasprava i zapisnici sa sastanaka radnih skupina i radionica, a objavljeni su na internetu u rujnu 2007. radi dostupnosti široj javnosti.
- Okrugli stol održan je krajem listopada 2007., nakon čega je ostavljeno jednomjesečno razdoblje kako bi se javnost obavijestila i komentirala.
- Konačno izvješće uključilo je većinu prijedloga s debata, radionica i okruglih stolova. Predsjednik Republike obratio se javnosti govorom emitiranim na televiziji i pojasnio koji su prijedlozi neprihvatljivi.

### Primjer dobre prakse u sektoru zaštite okoliša

Vidjeti obrazac u  
Prilogu 8.

## PRIMJER RELEVANTNOG OBRASCA

**SLIKA 6.** PRIMJER IZVJEŠTAJA O PROVEDENOM SAVJETOVANJU UREDA ZA SUZBIJANJE ZLOUPORABE DROGA (<http://www.uredzadroge.hr/misc/savjetovanje-javno/okoncana-savjetovanja/>)

OBRAZAC IZVJEŠĆA O PROVEDENOM SAVJETOVANJU SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU	
Naslov dokumenta	Izvjješće o provedenom savjetovanju o nacrtu Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2017. godine
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Ured za suzbijanje zlouporabe droga Vlade Republike Hrvatske
Svrha dokumenta	Izvjješćivanje o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o nacrtu Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2017. godine
Datum dokumenta	Prosinac, 2011.
Verzija dokumenta	1.
Vrsta dokumenta	Nacionalna strategija
Naziv nacrtu zakona, drugog propisa ili akta	Nacionalna strategija suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2017. godine
Jedinstvena oznaka iz Plana donošenja zakona, drugih propisa i akata objavljenog na internetskim stranicama Vlade	-
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu	Ured za suzbijanje zlouporabe droga
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti uključeni u postupak izrade odnosno u rad stručne radne skupine za izradu nacrtu?	Predstavnici resornih institucija (Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo financija, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Ministarstvo obrane, Ministarstvo pravosuđa, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Agencija za odgoj i obrazovanje, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Prekršajni sud u Zagrebu), predstavnici organizacija civilnog društva (Hrvatski crveni križ, Udruga Ne-ovisnost Osijek, Udruga Suncokret Oljin, Udruga Sirius, Udruga Zajednice Susret), predstavnici jedinica lokalne i područne samouprave (Primorsko-goranska županija, Grad Zagreb, Virovitičko-podravska županija, Splitsko-dalmatinska županija) i predstavnici stručnih i znanstvenih institucija (Pravni fakultet u Zagrebu, KBC Sestre Milosrdnice, Klinika za psihijatriju, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet u Zagrebu).

Stranica 1 od 2

OBRAZAC IZVJEŠĆA O PROVEDENOM SAVJETOVANJU SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU		
Je li nacrt bio objavljen na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način?	Ne Da <a href="http://www.uredzadroge.hr">www.uredzadroge.hr</a> Ne	Internetske stranice Vlade Internetske stranice tijela nadležnog za izradu nacrtu stranice Neke druge internetske stranice
Ako jest, kada je nacrt objavljen, na kojoj internetskoj stranici i koliko je vremena ostavljeno za savjetovanje? Ako nije, zašto?	Nacrt je objavljen na internetskoj stranici Ureda za suzbijanje zlouporabe droga, <a href="http://www.uredzadroge.hr">www.uredzadroge.hr</a> dana 7. listopada 2011. godine, a savjetovanje je završilo 24. listopada 2011. godine. Savjetovanje je trajalo 18 dana.	
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti dostavili svoja očitovanja?	Na nacrt konačnog prijedloga nacrtu Nacionalne strategije svoja očitovanja tijekom održane internetske javne rasprave dostavilo je 3 dionika; Udruga Mreža, Udruga Sportom protiv droge i Udruga Vida.	
Razlozi neprihvatanja pojedinih primjedbi zainteresirane javnosti na određene odredbe nacrtu	<a href="http://www.uredzadroge.hr/misc/savjetovanje-javno/okoncana-savjetovanja/okoncana-savjetovanja-strategija/">Očitovanja o prihvaćanju/neprihvatanju pristiglih primjedbi na nacrt Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga (2012. - 2017.)</a> , objavljena su 07. studenog 2011. na internet stranici Ureda za suzbijanje zlouporabe droga ( <a href="http://www.uredzadroge.hr/misc/savjetovanje-javno/okoncana-savjetovanja/okoncana-savjetovanja-strategija/">http://www.uredzadroge.hr/misc/savjetovanje-javno/okoncana-savjetovanja/okoncana-savjetovanja-strategija/</a> )	
Troškovi provedenog savjetovanja	Troškovi javnog savjetovanja nisu iziskivali dodatne financijske troškove.	

Stranica 2 od 2



## 9. korak: uključivanje relevantnih informacija i partnerstvo

U postupku izrade nacrtu zakona ili drugih propisa te javnih politika, stručnjaci u funkciji predstavnika zainteresirane javnosti mogu biti imenovani članovima stručnih radnih skupina sukladno važećim propisima ili na temelju javnog poziva, nastojeći osigurati zastupljenost interesnih skupina te fizičkih i pravnih osoba na koje neposredno može utjecati zakon ili drugi propis koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu. Pri imenovanju članova stručnih radnih skupina iz reda predstavnika zainteresirane javnosti treba voditi računa o kriterijima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu predmetnoj problematici i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju zakonom ili drugim propisom ili utvrđuju aktom tijela javne vlasti.

**Radna skupina za izradu nacrtu zakona ili drugih propisa te javnih politika**

### Preduvjeti za uključivanje i partnerstvo

Preduvjeti koje treba ispuniti pri provedbi takvog oblika sudjelovanja ponajprije su:

- **temeljiti i konzistentan angažman** osoba s razvijenim komunikacijskim i pregovaračkim vještinama, jasno definiranim ovlastima za postizanje dogovora, autoritetom i legitimitetom
- spremnost na kontinuiranu **dvosmjernu komunikaciju** i pružanje detaljnih informacija o projektu, otvorenost za drugačija rješenja i mišljenja, spremnost na suočavanje s eventualnim sukobima i potragu za **rješenjima koja integriraju različite interese**
- **spremnost na suodlučivanje te osiguravanje kvalitete** ukupnog procesa
- **metode za uključivanje i partnerstvo.**

Postoji više metoda za uključivanje i partnerstvo među kojima *Smjernice* ističu glavne:

#### • Višedioničke radne grupe

Višedioničke radne grupe koriste se kao **učinkovita metoda** za analizu stanja i participativnu razradu opcija, ciljeva i instrumenata politike te za postizanje konsenzusa s najvažnijim dionicima i nalaženje rješenja u slučajevima različitih interesa. Za dobro funkcioniranje radnih grupa važan je legitimitet i upućenost članova u problematiku uz njihovu spremnost na angažman, kao i pripremljenost voditelja i dogovoren dnevni red te informiranje članova radne grupe i javnosti o ishodima rada.

⇒ Najčešće korištena metoda, veoma učinkovita pri izradi nacrtu zakona ili javnih politika kao što je npr. strategija na nacionalnoj razini. Kroz uključivanje, predstavnici civilnoga društva postaju sudionici procesa.

#### • Tematske konferencije

Tematske konferencije koriste se za postizanje konsenzusa o određenom prijepornom pitanju te stoga uključuju različite stručnjake i dionike koji zastupaju različite ključne argumente. Uspjeh te metode pretpostavlja procedure usuglašavanja stajališta sudionika, neutralnog moderatora te ugradnju postignutog dogovora u rješenje i informiranje javnosti.

⇒ U većini slučajeva tematske konferencije koriste se na međunarodnoj razini u vezi s javnim poslovima ili poslovanjem, npr. tematska konferencija koju je Svjetska psihijatrijska udruga organizirala u studenom 2011.

### • Pregovarački proces

Pregovarački proces s jednim ili više aktera od presudnog je utjecaja na projekt radi postizanja kompromisnog rješenja o nekom spornom pitanju ili projektu u cjelini. U praksi podrazumijeva jasan mandat i legitimitet pregovaračkih timova te službeni status postignutih dogovora.

⇒ Tipični primjeri su međunarodne konvencije izrađene kroz pregovarački proces ili pregovori o konvencijama o radu između države i predstavnika sindikata. Na primjer: redoviti pregovarački procesi koji se održavaju u Francuskoj između predstavnika sindikata i predstavnika vlasti.

Uobičajeni koraci koje treba pratiti

<b>Pripremite</b>	⇒	Znajte što želite. Shvatite i drugu stranu.
<b>Budite otvoreni</b>	⇒	Predstavite svoje stavove. Saslušajte tuđe zamjerke.
<b>Dokažite</b>	⇒	Potkrijepite svoj stavove. Saznajte njihove.
<b>Istražite</b>	⇒	Tragajte za razumijevanjem i mogućnostima.
<b>Signalizirajte</b>	⇒	Pokažite spremnost na zajednički rad.
<b>Spakirajte</b>	⇒	Sakupite potencijalne dogovore.
<b>Zaključite</b>	⇒	Postignite konačan sporazum.
<b>Održite</b>	⇒	Pobrinite se za ispunjavanje dogovorenog.

### • Referendum

Referendumom (lokalnim ili nacionalnim) postiže se prijenos konačne odluke s vlasti na biračko tijelo određene jedinice lokalne/regionalne samouprave ili države i osigurava legitimitet odluke.

⇒ U većini slučajeva, provedba referenduma regulirana je ustavom ili zakonima. To je državna odluka koja se može koristiti pod određenim okolnostima. Referendum može biti alat za aktivan postupak savjetovanja u političkim sustavima poput Švicarske. Provedba i pravila referenduma precizno su regulirani.

## 10. korak: vrednovanje postupka savjetovanja – postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i samoevaluacija

**Vrednovanje uspješnosti postupka savjetovanja iznimno je važno i trebalo bi se provoditi na kraju samog postupka.**<sup>30</sup>

Korak dalje:  
čemu vrednovanje?

To će biti lakše ako se vrednovanje uključi u planiranje od samog početka, aktivnim traženjem povratne informacije o postupku savjetovanja od zainteresirane javnosti. Više je modela vrednovanja, no valja težiti jednostavnijem pristupu. **Plan vrednovanja mora sadržavati kriterije uspješnosti postupka provedbe i kriterije procjene samog postupka savjetovanja.** Pri izradi plana ocjene treba uzeti u obzir nepredviđene čimbenike i situacije te stoga postupak vrednovanja treba biti dovoljno prilagodljiv i uzeti u obzir takve okolnosti.

<sup>30</sup> Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata

## Učinkovito vrednovanje ukazuje na ono što je funkcioniralo odnosno što nije (i zašto nije).

Pri planiranju postupka, optimalno je težiti dobivanju najveće moguće vrijednosti za uložena sredstva proizašle iz napora i vremena pojedinog tijela. Ako određene metode ne funkcioniraju, treba nastojati otkriti razloge ili uzroke neuspjeha. Problemi su uvijek vidljiviji iz retrospektive. Vrednovanjem se stječe iskustvo koje će biti vrijedno pri planiranju postupaka savjetovanja u budućnosti. Primjere dobre prakse treba zabilježiti i koristiti u budućim postupcima.

Ako ocjenjivač može odgovoriti na pitanje *“što bismo sljedeći put učinili drukčije”*, vrednovanje postupka savjetovanja bilo je u konačnici korisno.

### A) Ciljevi

Od samog početka treba postaviti jasne ciljeve savjetovanja:

- a) Zašto ga provoditi?
- b) Što se želi otkriti?
- c) S kime se savjetovati? Kako to provesti?
- d) Što učiniti s rezultatima?

Rezultate bi uvijek trebalo procjenjivati u odnosu na sljedeće kriterije: jesu li specifični, mjerljivi, ostvarivi, realistični i vremenski određeni.

Bit će potrebno izmjeriti jesu li ciljevi bili:

- jasni
- relevantni za samo savjetovanje i povezani sa širim postupkom planiranja
- objašnjeni svim sudionicima savjetovanja te jesu li ih svi razumjeli.

### B) Sudionici savjetovanja

S obzirom na razine i vrstu odgovora koje se želi dobiti od određenih skupina, treba postaviti različite ciljeve (valja misliti na korisnike, potencijalne korisnike, predstavničke skupine te posebne skupine – primjerice starije ljude, njegovatelje, manjinske skupine, udruge u raznim područjima djelovanja itd.).

Informacije o metodama savjetovanja koje su se pokazale uspješnim za pojedinu skupinu bit će vrlo korisne za buduća savjetovanja. S obzirom na sudionike savjetovanja važno je vrednovati sljedeće:

- usklađenost prikupljenih stajališta s očekivanjima
- uspješnost u savjetovanju s manjinama, osobama s posebnim potrebama ili podzastupljenim skupinama
- spremnost različitih skupina da odgovore na različite metode savjetovanja
- spremnost na pružanje kvalitetne povratne informacije sudionicima savjetovanja
- stupanj zadovoljstva sudionika obavljenim postupkom savjetovanja.

### C) Metode

Izbor metode savjetovanja središnje je pitanje uspješnog savjetovanja. Treba voditi računa o mnoštvu pitanja, uključujući ona s kime se savjetovanje provodi, koju se vrstu informacija želi dobiti te kakvim se sredstvima, vremenom i iskustvom raspolaže.

## PROCES VREDNOVANJA

S tim u vezi, ključno je vrednovati sljedeće:

- jesu li primijenjene metode bile usklađene s ciljevima savjetovanja
- u slučaju korištenja više metoda, koja je bolje funkcionirala i zašto
- je li dobivena tražena kvalitativna i/ili kvantitativna informacija, traženi postotak odgovora i reprezentativan uzorak.

#### **D) Vremenski raspored**

Pitanje trajanja savjetovanja često se podcjenjuje. Bez obzira na postavljeni rok za dobivanje očitovanja zainteresirane javnosti, važno je anticipirati moguća produljenja roka u slučajevima kad za to postoji opravdani interes javnosti i drugi važni razlozi. Potrebno je planirati kako i u kojem roku pružiti povratnu informaciju o rezultatima savjetovanja svima koji su u njemu sudjelovali svojim doprinosom. U tom smislu potrebno je vrednovati:

- jasnoću i pridržavanje vremenskog rasporeda te eventualne razloge odstupanja od njega, kao i
- dostatnost razdoblja predviđenog za davanje odgovora.

#### **E) Dobivene informacije**

Ne treba zaboraviti vrednovanje učinkovitosti svakog materijala koji se proizvede kao dio postupka savjetovanja. Jesu li obavijesti s najavom savjetovanja privukle odgovarajući interes javnosti? Je li stavljanje materijala na internetske stranice bio djelotvoran način poticanja na sudjelovanje u savjetovanju? Jesu li informacije bile dostupne pravim ciljanim skupinama?

Trebalo bi vrednovati koliko su dobivene informacije bile:

- pristupačne i razumljive
- relevantne za savjetovanje
- dostupne po potrebi na drugim jezicima i u drukčijim formatima (primjerice Brailleovo pismo, audiozapisi).

#### **F) Troškovi**

Vrednovanje postupka savjetovanja uvijek bi trebalo pokazati je li za uložena sredstva dobivena odgovarajuća vrijednost. Neke metode savjetovanja jeftinije su od drugih, no informacija koja je eventualno dobivena na taj način često može biti neupotrebliiva. Vrednovanje bi trebalo obuhvatiti sljedeća pitanja:

- je li proračun troškova savjetovanja bio odgovarajuće pripremljen
- je li u nekim dijelovima ostvarena ušteda, a u drugima potrošeno više od planiranog (i zašto) te je li bilo nepredviđenih izdataka i kojih.

#### **G) Učinak savjetovanja**

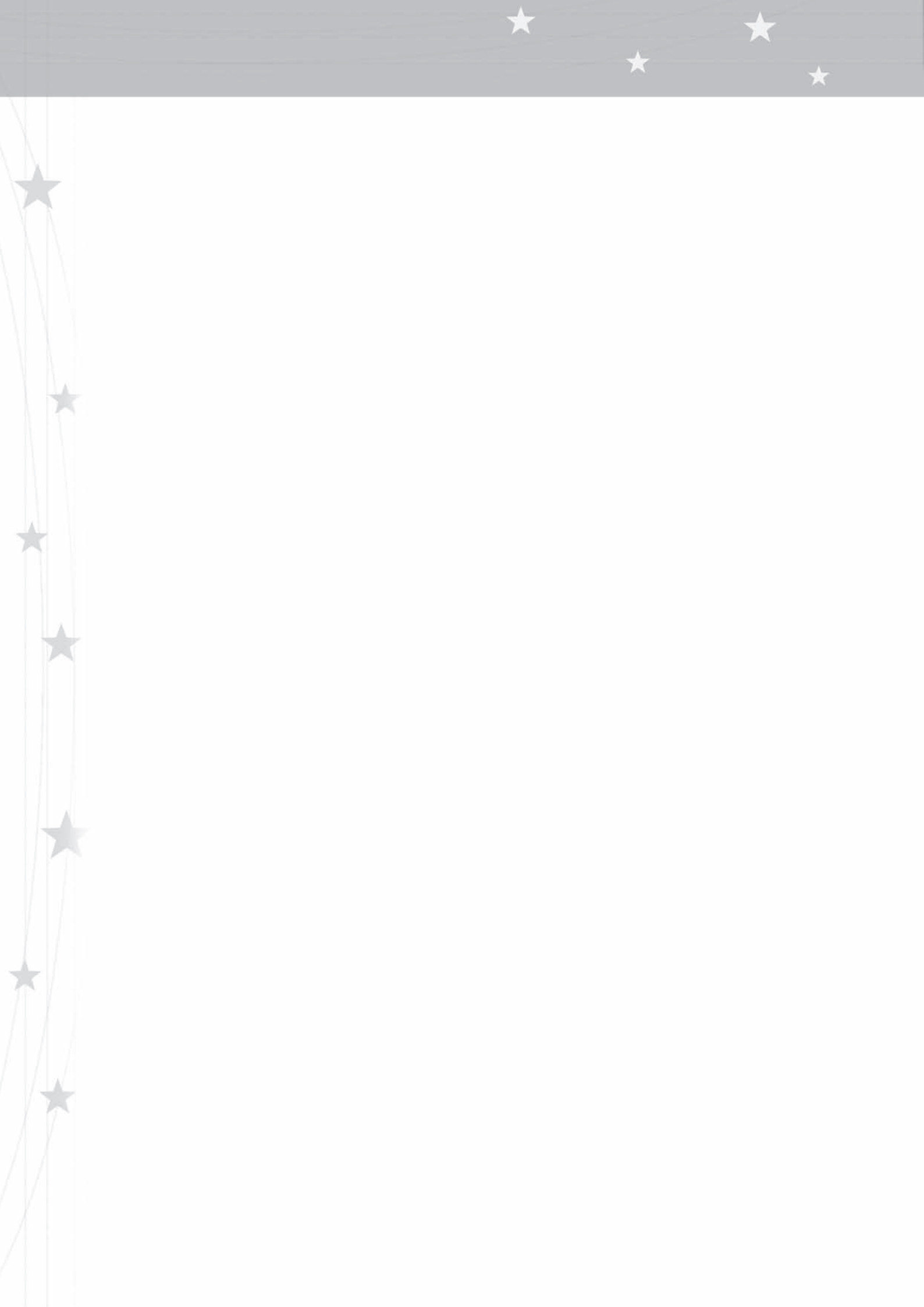
Nakon završetka svakog savjetovanja, ključno je pitanje je li se što promijenilo kao rezultat savjetovanja. U tom je smislu potrebno vrednovati sljedeće:

- jesu li dobivena stajališta koja se mogu iskoristiti i jesu li ona uistinu iskorištena
- je li savjetovanje donijelo zamjetne promjene u politici ili uslugama pojedinog tijela javne vlasti te

- je li savjetovanje izmijenilo odnos između pojedinih tijela javne vlasti i onih s kojima je savjetovanje provedeno.

## H) Izobrazba

Vrednovanje je djelotvoran način prepoznavanja potreba za izobrazbom vezanom uz provedbu djelotvornijeg postupka savjetovanja i oblikovanja javnih politika. Stalno ulaganje u izobrazbu kako predstavnika javne uprave, tako i predstavnika zainteresirane javnosti koristan je način širenja iskustva i pozitivne prakse te općenito jačanja kulture dijaloga u procesima odlučivanja o pitanjima od javnog interesa.





TREĆI DIO

**POSTUPAK SAVJETOVANJA SA  
ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU  
NA LOKALNOJ RAZINI**



# POSTUPAK SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU NA LOKALNOJ RAZINI

*Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* predviđa da će njegove odredbe na odgovarajući način primjenjivati tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti u postupcima donošenja općih akata kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno području njihove djelatnosti (uređenje naselja, stanovanja, prostorno planiranje, komunalne djelatnosti i druge javne službe, zaštita okoliša i drugo).

Ovaj priručnik općenito govori o načelima, pristupu i provedbi postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Načela i ideje razvijene u prvom dijelu Priručnika značajni su za postupak savjetovanja u cijelosti, dok se u drugom dijelu obrađuju različiti koraci i metode postupka savjetovanja koji iziskuju detaljnu i dodatnu razradu na lokalnoj razini. To je svrha trećeg dijela Priručnika.

Postupak i metodologija neće se ponavljati; obrazložit će se određene specifičnosti postupka savjetovanja na lokalnoj razini te dati primjeri dobre prakse.

## Zakonski okvir koji se primjenjuje u Hrvatskoj

**Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**

Na temelju članka 89. Ustava Republike Hrvatske, Sabor je usvojio Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi na sjednici održanoj 6. travnja 2001<sup>31</sup>. Zakonom se „uređuju jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima (...)”

Općina, grad i županija imaju statut. “Statutom se detaljnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, **oblici konzultiranja građana**, provođenje referenduma u pitanjima iz samoupravnog djelokruga, mjesne samouprave, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.”<sup>32</sup>

### Zakonom se predviđaju dvije važne stavke:

- a) **Uporaba referenduma** kao oblika javnog savjetovanja i velika sloboda za lokalne i regionalne jedinice samouprave pri provedbi postupka savjetovanja s dionicima zainteresirane javnosti.

<sup>31</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09.

<sup>32</sup> Članak 8. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09.



**Članak 24.** propisuje da „građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima preko referendumu i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“. Pitanje referendumu kao metode za provedbu sudjelovanja javnosti u procesu donošenja odluka obrađeno je u drugom dijelu Priručnika. (*Vidjeti str. 63*)

Referendum je jedna od metoda najvažnijih za ostvarivanje sudjelovanja javnosti u demokraciji i osnaživanje javnosti u procesu odlučivanja. Zakonom su predviđeni i drugi oblici sudjelovanja građana.

#### b) Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću

U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, određene odredbe posvećene su postupku savjetovanja s dionicima zainteresirane javnosti (dio IV. "Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju").

Postupke planiranja i provedbe procesa savjetovanja razrađene u drugom dijelu ovog priručnika regionalne i lokalne jedinice samouprave mogu koristiti i konzultirati tijekom postupka savjetovanja. Ipak, smatralo se korisnim posvetiti poseban dio Priručnika specifičnostima postupka savjetovanja na lokalnoj razini.

**Članak 25.** spomenutog propisa daje mogućnost građanima da predstavničkom tijelu predlože donošenje podzakonskih akata. Prijedlog mora biti podržan potpisima najmanje deset posto registriranih birača. Ta odredba, koja se primjenjuje u mnogim propisima o samoupravi mnogih zemalja predstavlja uobičajenu metodu kojom građani utječu na proces donošenja odluka na lokalnoj razini.

S tim u vezi općine, gradovi ili županije trebaju razviti smjernice i primijeniti metodologiju procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću radi postizanja konstruktivnih rasprava pri izradi određenog podzakonskog akta, osnovati skupine za raspravu ili radne skupine koje uključuju predstavnike zainteresirane javnosti nakon što je okončana studija o izvedivosti i važnosti prijedloga građana. Ustanovi li se potreba za savjetovanjem, korisno je konzultirati prvi i drugi dio ovog priručnika, gdje se govori o planiranju postupka savjetovanja i o metodologiji.

**Članak 26.** bavi se dužnošću samouprave da građanima omogući podnošenje pritužbi. To je šire pitanje koje nadilazi okvire Priručnika. No, postojanje takve dužnosti osnažuje transparentnost javne uprave i osigurava pravo građana na pojašnjenje. Na taj se način kod predstavnika javnosti stvara percepcija odgovornosti.

Sustav podnošenja pritužbi može biti koristan u svrhe savjetovanja iz sljedećih razloga:

- Predstavlja pouzdan i jednostavan način evidentiranja problematičnih pitanja i pritužbi građana.
- Omogućuje vođenje formalne evidencije koja se može koristiti za nadzor rada i u svrhe planiranja.

## Osvrt na postupak savjetovanja na lokalnoj razini

Načelo Europske povelje o lokalnoj samoupravi u vezi s lokalnim jedinicama samouprave temelji se na dvjema postavkama:

1. Lokalne jedinice uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva; i
2. To se pravo provodi preko članova izabranih na izborima ili neposredno referendumom, ili preko nekog drugog oblika sudjelovanja građana.<sup>33</sup>

U dostupnoj literaturi, polemike o ulozi lokalnih jedinica vlasti u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i uključivanja zajednice fokusirane su na pronalaženje načina kombiniranja učinkovitog procesa donošenja odluka uz odgovornost prema korisnicima i građanima te nastojanja da građani sudjeluju u oblikovanju aktivnosti koje se provode u svrhu jačanja zajednice. Postoje neka mišljenja da lokalna samouprava treba i može obuhvatiti participativnije oblike procesa donošenja odluka i aktivniji model građanske kulture.

Drugi preispituju pretpostavku da sve metode savjetovanja trebaju nastojati osigurati sudjelovanje i uključivanje zajednice. Stoga, metoda savjetovanja i odabir dionika ovise o kontekstu, svrsi i pitanju o kojem se raspravlja.

Lokalne i regionalne jedinice samouprave imaju ključnu ulogu u pružanju mogućnosti građanima da se uključe u proces koji izravno utječe na njihove živote i zajednicu.

U Australiji, primjerice, vijeća građana godinama su već pokretači procesa savjetovanja u zajednici i imaju povijest uspješne provedbe tih procesa, a samim time i osnaživanja lokalnih zajednica.<sup>34</sup>

Kad je u pitanju postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na lokalnoj razini, svaki grad, općina ili županija treba odrediti i analizirati sljedeće:

- Što zakon propisuje u vezi s nadležnostima pri donošenju odluka na lokalnoj razini?
- Koja je metoda savjetovanja najbolja za grad, općinu ili županiju?
- Koja pitanja zahtijevaju postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, odnosno koja pitanja su za njih značajna?

Na primjer, zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj definira područja u kojima referendum može biti alat za javno savjetovanje. Zakon određuje sljedeće: „Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom.“<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Preambula i članak 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi; <http://conventions.coe.int>

<sup>34</sup> Za više pojedinosti i iskustava u Australiji, vidjeti "Community Consultation and the 'hard to reach'"; princip i praksa lokalne vlade države Viktorije iz prosinca 2005. godine, dostupno na <http://www.chinesedemocratization.com/materials/1Hard%20to%20Reach%20main.pdf>

<sup>35</sup> Članak 24. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Konkretno, to znači da referendum može biti planiran i organiziran pri donošenju novog podzakonskog akta ili dijela statuta grada ili županije koji utječe na zainteresiranu javnost.

U te svrhe, postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću treba planirati korištenjem pristupa „korak-po-korak“, koji je objašnjen u drugom dijelu Priručnika, kao i u *Smjernicama za primjenu Kodeksa*.

Ipak, područja savjetovanja i struktura dionika savjetovanja variraju kada se postupak savjetovanja provodi na lokalnoj razini.

- Zainteresirana javnost bira se isključivo među stanovnicima grada, županije ili općine.
- Zainteresirana javnost može se doimati aktivnijom jer interakcija potječe od predstavnika vlasti koji imaju *de facto* prisniji odnos s građanima.
- Prisan odnos i izravan utjecaj na donošenje odluka na lokalnoj razini jača ulogu zainteresirane javnosti i povećava njihov interes za aktivnije sudjelovanje u procesu te mogućnost aktivnog utjecaja; to omogućuje tijelima javne vlasti da povećaju mogućnosti postizanja održivih i efikasnih rezultata.
- Područja u kojima se može provesti postupak savjetovanja regulirana su zakonom sukladno nadležnostima svakog grada, županije ili općine.

### **Primjer nastanka konkretnog predmeta na razini županije i usvojenih lekcija na slučaju prezentiranom u izvješću Odbora za znanost i tehnologiju Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva.<sup>36</sup>**

#### **Relevantni izvadci iz izvješća koji se odnose na rasprave o postupcima savjetovanja na lokalnoj razini**

*“Vijeće za upravljanje otpadom iz kućanstava okruga Hampshirea u razdoblju od 1993. do 1995. godine skrenulo je pozornost na povećanu potrebu provedbe postupaka savjetovanja na lokalnoj razini. To je uslijedilo nakon neuspješnog zahtjeva za novom spalionicom za dobivanje energije iz otpada u Portsmouthu. Spalionica je opisana kao ‘najbolja praktična opcija zaštite okoliša’ i s tim u vezi uslijedila su uobičajena savjetovanja, ali lokalne skupine građana, zajedno s gradskim vijećem Portsmoutha, osporile su taj plan. Jedan od komentara bio je: ‘Ni izrađivač plana ni županijsko vijeće nisu uložili dovoljno napora kako bi saslušali stajališta građana i uključili ih u izradu prijedloga.’*

*Županijsko vijeće nije ponovilo istu pogrešku. Godine 1993. pokrenulo je izradu dvogodišnjeg plana savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Plan je obuhvaćao:*

- *Uspostavljanje savjetodavnog foruma zajednice za sva tri područja, na čelu s neovisnim predsjednikom i članovima koji predstavljaju različite interese zajednice.*
- *Plan informiranja javnosti.*
- *Organiziranje fokus-grupa sastavljenih od dionika zainteresirane javnosti odabranih metodom slučajnog uzorka.*
- *Anketni upitnik.*

**U svjetlu svih zamisli obrazloženih u drugom dijelu Priručnika, ova je analiza iznimno važna referenca za provedbu, uspješnost, propuste i ocjenu postupka.**

<sup>36</sup> Rasprave i izvješće dostupni su na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldscstech/38/3807.htm>; iznimno je važno pročitati cjelovito izvješće jer se tako upoznaju dobra i loša iskustva.

*Savjetodavni forum s glasovima 'za' postigao je konsenzus o potrebi za integriranom strategijom gospodarenja otpadom, što je uključivalo postojanje spalionice za dobivanje energije iz otpada. Godine 1995. Vijeće je pripremilo strategiju koja je bila predmetom dodatnih postupaka savjetovanja prije nego što je 1996. dovršena. Cijeli postupak je jasno nadilazio istraživanje tržišta i postao je pravim primjerom postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.*

**Napomena:** *Županijsko vijeće je shvatilo da primjedbe javnosti na prijedlog izrade postrojenja za preradu otpada koje su bile kategorizirane kao 'NIMBY'<sup>37</sup> ne treba odbaciti kao iracionalne, subjektivne i zasnovane na vlastitom interesu, nego valja zapaziti da su te primjedbe iznijele na površinu potisnuta pitanja o nedosljednosti pri podjeli rizika i nedostatku povjerenja u donosiocima odluka koja je trebalo riješiti. Ovo je jasan primjer problema pri identifikaciji pitanja koja brinu javnost na lokalnoj razini. U svom usmenom svjedočenju, profesor Roland Clift komentirao je da je postupak savjetovanja 'u javne rasprave unio ideju da nepoduzimanje postupka nije opcija. Time se proces razmatranja izravno fokusira na pronalaženje ishoda, a ne samo na prihvatanje ili odbacivanje rješenja koje netko drugi nametne'. **Dođao je da je Vijeće naknadno priznalo kako je pristup, u koji je uključena provedba postupka savjetovanja a do cilja dovodi uz postizanje suglasja, ekonomičniji od primjene pristupa koji isključuje savjetovanje i čiji zaključci ne mogu biti provedeni.***

Ovaj primjer uz mnoge druge pokazuje sljedeće:

- Postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na lokalnoj razini jednako je važan, ako ne i važniji od postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na državnoj razini.
- Donositelji odluka teško mogu očekivati održivu i efikasnu politiku bez postupka savjetovanja.
- Postupak savjetovanja ekonomičan je za državnu upravu.

Postoji niz alternativnih metoda savjetovanja kojima građanima dobivaju priliku dati značajan doprinos postupku donošenja odluka.

Odabir najboljeg postupka savjetovanja u velikoj mjeri ovisi o temi ili pitanju koje je predmetom savjetovanja i o odabiru dionika koji će sudjelovati u postupku savjetovanja.

Iznimno je važno da u postupak savjetovanja bude uključen najširi krug javnosti.

To zahtijeva uklanjanje svih prepreka na koje pojedinci ili grupe javnosti mogu naići pri uključivanju. Korištenje različitih tehnika savjetovanja i adekvatno informiranje javnosti kako bi se održale rasprave o određenim pitanjima dovode do svrsishodnog uključivanja zajednice i uklanjanja tih prepreka.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Kratica za *not in my backyard*, „ne u mom dvorištu“.

<sup>38</sup> Vidjeti [http://www.npsp.sa.gov.au/webdata/resources/files/Community\\_Consultation\\_Policy.pdf](http://www.npsp.sa.gov.au/webdata/resources/files/Community_Consultation_Policy.pdf), posebice tablicu Priloga broj 2 izvješća, gdje se detaljno navode nedostaci i prednosti alata za savjetovanje unutar zajednice.

**Koja je najbolja metoda savjetovanja za grad, općinu ili županiju?**

Tehnike savjetovanja mogu uključiti sljedeće opcije (ne ograničavajući se pritom na navedeni popis, usporedno ili kao dodatak tehnikama koje su navedene u drugom dijelu ovog priručnika, a bilo koji specifičan program savjetovanja može uključivati sve ili neke od tih tehnika, ovisno o tome što je najprimjerenije za određeno pitanje:

- Objava poziva na slanje predstavki (pisanih i usmenih), koji treba objaviti u lokalnim medijima, publikacijama i na internetskoj stranici nadležnog tijela (rok za dostavljanje pisanih predstavki ne bi trebao biti kraći od 21-og radnog dana, a može biti i produljen, ovisno o kompleksnosti pitanja koje je predmetom javnog savjetovanja).
- Sandučić za prijedloge (npr., pojedinačna pisma ili obavijesti koje se dostavljaju predstavnicima zajednice kako bi ih se obavijestilo o određenom pitanju).
- Javni sastanci/rasprave/radionice i sastanci na kojima se rješavaju problemi.
- Fokus-grupe.
- Upitnici i ankete.
- Pojavljivanje zainteresirane javnosti pred predstavničkim ili izvršnim tijelom jedinice kako bi obrazložili svoje komentare.
- Objava informativnih brošura, knjižica i dokumenata.
- Forumi koji su posvećeni određenom pitanju.
- Objava informacija na javnim mjestima.

Sve informacije mogu se besplatno objaviti na internetskoj stranici općine, grada ili županije ili u bilo kojem drugom dostupnom javnom prostoru.

Druga metoda koja se najčešće koristi na lokalnoj razini jest **vijeće za povratne informacije građana (VPIG)**.

Vijeće za povratne informacije građana može se nazvati i vijećem naroda, vijećem građana ili vijećem za žurnu reakciju građana. VPIG izrađuje bazu podataka potencijalnih sudionika iz svih područja. Ta skupina sudionika koji daju odgovore može se uključiti primjenom različitih kvantitativnih metoda istraživanja – telefonskih anketa, direktnih razgovora ili ispunjavanjem upitnika dostavljenog poštom – o pitanjima o kojima je potrebno provesti savjetovanje. Skupina može biti sazvana i radi sudjelovanja u provedbi jedne ili nekoliko kvalitativnih metoda savjetovanja navedenih u ovom izvješću – porote građana, skupine za raspravu ili konferencije kojoj je cilj postići konsenzus o određenom pitanju.

Bazu podataka sudionika VPIG-a održava relevantna državna agencija na državnoj ili lokalnoj razini i ona se smatra povjerljivom.

Na primjer, Vijeće za povratne informacije građana osnovali su gradsko vijeće Brisbanea (koje ih je nazvalo "Vaš grad, Vaš glas"), ured bivšeg premijera Tonyja Blaira, kao i većina lokalnih vijeća u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Osnovna su obilježja VPIG-a sljedeća:

- sudionici se nasumično biraju uporabom jednog od mehanizama navedenih u smjernicama za sudjelovanje;
- profil sudionika uglavnom je strukturiran tako da su zastupljene sve grupe građana (prema dobi, mjestu prebivališta, spolu itd.);

- uključuje velik broj građana (od 50 do nekoliko tisuća);
- obično se djeluje u dužem razdoblju (2-4 godine)
- sudionici se ne moraju osobno sastajati
- sudionici tijekom godina sve bolje razumiju proces planiranja
- zaključci istraživanja se objavljuju i preko publikacija dostavljaju sudionicima, a drugim medijima daju na uvid cijeloj zajednici.

Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> <li>• uključivanje različitih profila građana: element raznolike zastupljenosti</li> <li>• omogućuje dugoročno praćenje promjena u zajednici</li> <li>• grupe sudionika mogu biti veoma velike pa je moguća usporedba odgovora iz različitih regija</li> <li>• osnažuje povjerenje javnosti u proces donošenja odluka</li> <li>• omogućava sudjelovanje i onim članovima zajednice koji ne mogu ili ne žele napustiti svoje domove, kao što su starije osobe ili roditelji male djece</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• održavanje baze podataka zahtijeva dodjeljivanje dugoročnih financijskih sredstava</li> <li>• s obzirom na dugoročnost takvih savjetovanja, potrebno je uspostaviti mehanizme zamjene onih sudionika koji izgube interes, preminu ili se presele čime se njihovo sudjelovanje prekida</li> </ul>

### Kada je ova metoda korisna?

Metoda je idealna za savjetovanje o pitanjima koja se preklapaju unutar sektora i najčešće se koristi pri postupku anketiranja. Metoda ima velik potencijal za korištenje tijekom dužeg razdoblja, sakupljanje zajedničkog znanja zajednice i razumijevanje procesa planiranja te za praćenje povećanja znanja i promjena stajališta. Prikladna je za opće strateško planiranje.

#### **PREDMETNA STUDIJA: VIJEĆE GRADA BRISBANEA "Vaš grad, Vaš glas" – Gradsko vijeće za povratne informacije korišteno uz metodu kvantitativne ankete**

Gradsko vijeće grada Brisbanea predstavlja oko 820.000 građana. Godine 1998. pokrenulo je projekt **"Vaš grad, Vaš glas"** kako bi javnost mogla dati doprinos izradi strateških smjernica za grad.

Svi građani dobili su obavijesne brošure s pozivom na priključenje Vijeću koje su sadržavale informacije relevantne za strateško planiranje (važna pitanja zaštite okoliša, infrastruktura zajednice i financijska bilanca Vijeća itd.). U privitku obavijesti dostavljen je obrazac za registriranje u kojem su se tražili podaci – ime i prezime osobe koja se registrira, dob, spol i zanimanje.

Oko 6500 građana registriralo se za sudjelovanje u Vijeću, a neki od njih uključili su se u aktivnosti planiranja i fokus-grupe o pitanjima prometa i prijevoza. Vijeće je dodatno potaknulo mlade ljude, starosjedioce i žene na uključivanje jer nisu bili adekvatno zastupljeni nakon inicijalne obavijesti za uključivanje.

Svaki nekoliko mjeseci obavijesne brošure dostavljale su se registriranim građanima, uz informacije o projektima unutar zajednice i načinu uključivanja. Anketni listići često su bili dio tih obavijesti i Vijeću ih se moglo besplatno vratiti poštom. Rezultati anketa objavljivali su se u idućoj brošuri.

U upitnicima su se tražile povratne informacije o određenim pitanjima, uključujući definiranje pojma „zajednica“, važnost različitih postrojenja i usluga, korištenje i poboljšanje rijeke Brisbane i pitanja prometa i prijevoza.

U projektu „Vaš grad, Vaš glas“ korištene su nove tehnologije radi veće dostupnosti. Više o projektu može se naći na internetskoj stranici [www.brisbane.qld.gov.au](http://www.brisbane.qld.gov.au).

Pitanje od interesa za zainteresiranu javnost na lokalnoj razini može biti bilo koje pitanje u nadležnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave. Svaki grad, općina i županija ima posebno određene nadležnosti.

Jasno je međutim da će zainteresirana javnost, osobito na lokalnoj razini, izraziti veći interes u pogledu pitanja koja su im razumljiva, kojima se implicira jasna i efikasna komunikacija o odlukama, kao i da će te odluke utjecati na njihov svakodnevni život (a odnose se na obrazovanje, zdravstvo, okoliš, socijalna prava, kulturu itd.).

Važno je napomenuti da županija, općina ili grad trebaju komunicirati i pružiti sve javne informacije kako bi građani razumjeli aktualno pitanje.

Najvažnije je razraditi stupanj savjetovanja preko regionalnih komunikacijskih planova dostupnih javnosti te javnosti osigurati adekvatan pristup aktivnostima i planovima izrade politika jedinica lokalne samouprave. Naposljetku, lokalne i regionalne jedinice samouprave trebaju uložiti poseban napor kako bi došle do teško dostupnih stanovnika, odnosno trebaju prilagoditi metodu informiranja stanovnika u ruralnim ili siromašnim područjima radi postizanja željenog učinka.

### **Kako identificirati predstavnike zainteresirane javnosti?**

Temeljem popisa dionika zainteresirane javnosti na kojem će biti:

- oni na koje pitanje utječe ili koji na njega mogu znatno utjecati;
- oni koji raspolažu informacijama, znanjem i stručnošću u vezi s određenim pitanjem te
- oni koji kontroliraju ili utječu na instrumente implementiranja relevantne za određeno pitanje/pitanja.

Zainteresirana javnost može biti kategorizana temeljem popisa zasnovanog na pretpostavci o mogućem značaju njihova utjecaja na predmet konzultacije, uzimajući u obzir njihov interes i znanje/stručnost o temi.

**O kojim pitanjima bi predstavnici zainteresirane javnosti trebali moći iznijeti svoje mišljenje?**

### **Primjer javne politike: City of Norwood Payneham and St. Peters, Južna Australija**

Gradska uprava grada Norwood Payneham and St. Petersa uvidjela je da postupak savjetovanja sa zajednicom omogućuje Gradskom vijeću da na najbolji mogući način zadovolji potrebe zajednice tako što će se planiranje i donošenje odluka temeljiti na razumijevanju potreba, težnji i očekivanja zajednice.

Ciljevi učinkovitog procesa savjetovanja sa zajednicom su sljedeći:

- njegovanje pozitivnog odnosa zajednice i Vijeća;
- promicanje učinkovite komunikacije i savjetovanja između zajednice i Vijeća;
- omogućivanje pristupa i osiguranje jednakosti kako bi članovi zajednice mogli sudjelovati u procesu planiranja i donošenja odluka;
- izrada okvira za uključivanje zajednice u prostorno planiranje grada i donošenje odluka;
- unapređivanje donošenja odluka na temelju detaljnog razumijevanja potreba, težnji i očekivanja zajednice;
- povećanje sudjelovanja građana u životu i donošenju budućih odluka vezanih uz grad.

Vijeće je razvilo vrlo pristupačnu i praktičnu web stranicu <http://www.npsp.sa.gov.au>. Na stranici postoji cijelo poglavlje posvećeno postupku savjetovanja sa zajednicom. Neke vrlo dobre prakse i pravila mogu se proučiti i primijeniti i na Hrvatsku.



## Zaključak

Izgovori za nepokretanje postupka savjetovanja dobro su poznati: „Nema dovoljno vremena“, „Previše košta“, „Građani neće razumjeti tako kompleksna pitanja“, „Građani se neće složiti“, „Može se izazvati nezadovoljstvo“...<sup>39</sup>

Dobra je vijest da se mnoge od tih sumnji i poteškoća mogu nadvladati. Razlike u mišljenjima su neizbježne, no uspješno rukovođenje tim pitanjima moguće je ako se razvije strateški, integriran i aktivan pristup postupku savjetovanja i sudjelovanja. Načela koja su navedena u prvom dijelu ovog priručnika i postupci savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ponuđeni u drugom dijelu opisuju na koji način se razvija i implementira uistinu uspješan postupak savjetovanja. Za uključivanje javnosti u strateško planiranje i donošenje odluka potrebno je širenje metoda sudjelovanja te sposobnost uključivanja i održavanja razine uključenosti tijekom procesa.

Svaki građanin ima pravo sudjelovati u donošenju odluka o upravljanju javnim politikama.

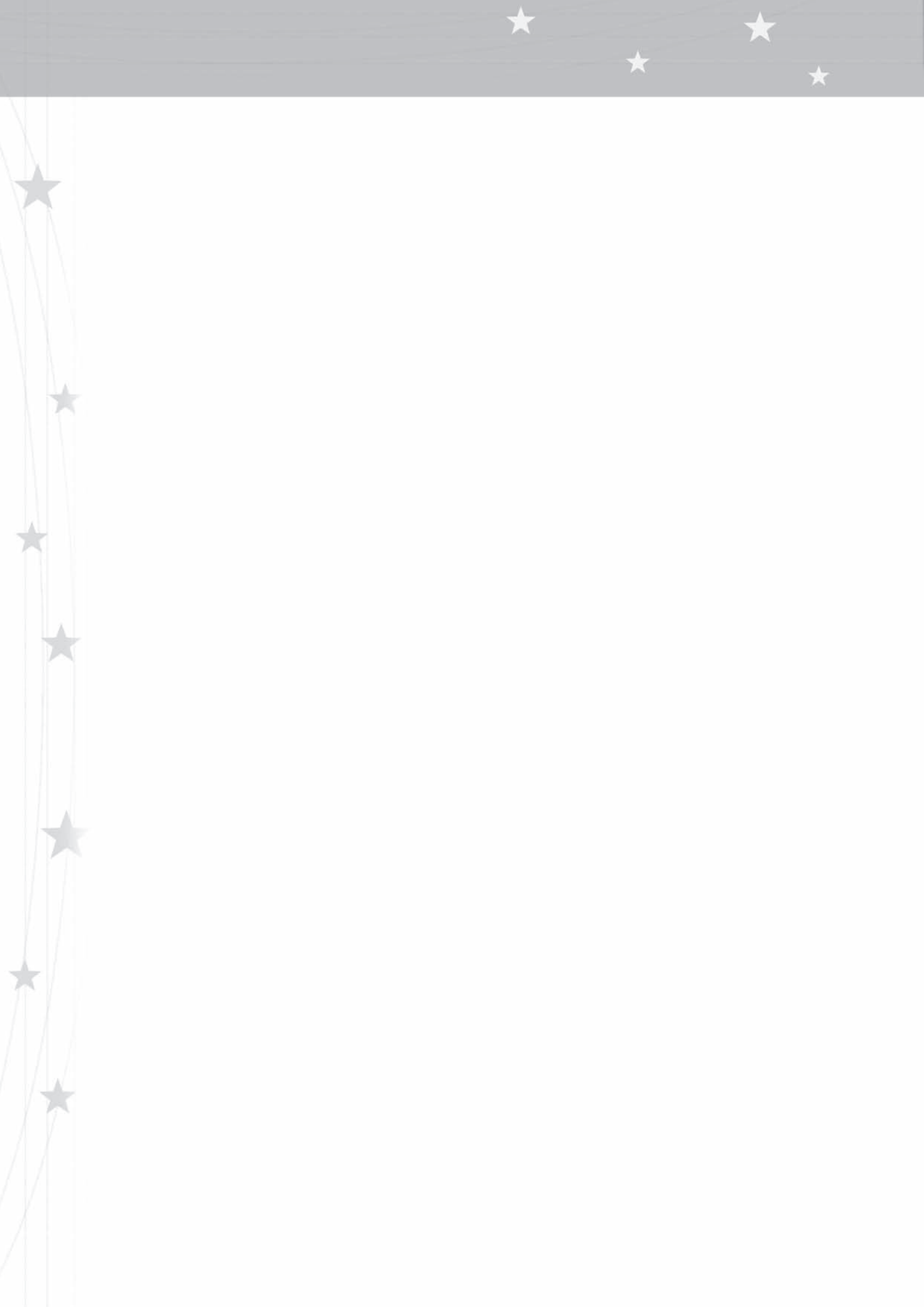
Treći dio Priručnika prikazuje od kolike je važnosti provedba postupaka savjetovanja na lokalnoj razini. Nije dovoljno taj proces izraditi i provesti – valja postići učinkovitost procesa na lokalnoj razini zbog same veličine prostora na kojem se postupak provodi, teme koja se obrađuje i uže suradnje građana i predstavnika vlasti na lokalnoj razini.

U različitim dijelovima Priručnika navode se mnogi primjeri i reference, tako da korisnik može konzultirati izvješća, inovativne prakse i internetske stranice koje se smatraju korisnima za razvoj tehnika savjetovanja s predstavnicima zainteresirane javnosti. Reference su priložene u svrhu navođenja dodatnih alata i primjera provedbe procesa savjetovanja u nekim zemljama.

U jednom od posljednjih primjera – „Vaš grad, Vaš glas“ u australskom gradu Brisbaneu – kao i u prethodnim primjerima Francuske i Njemačke, navedeno je da se razvojem novih tehnologija proširuju opcije pri izradi tehnika savjetovanja. Iako nove tehnologije ne mogu zamijeniti reprezentativno savjetovanje s dionicima zajednice, one mogu igrati važnu ulogu u postizanju komunikacije s dionicima zajednice na lako dostupan, ekonomičan i korisniku prilagođen način.

Uporaba društvenih mreža pokazala se uspješnom zbog dostupnosti velikog broja korisnika i valja je dodatno razmotriti i iskoristiti u budućnosti.

<sup>39</sup> Ured premijera Ujedinjenog Kraljevstva, 2000., [www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk)





# **PRILOZI I PRIMJERI OBRAZACA**

## PRILOG 1.

## Opis poslova koordinatora savjetovanja

### Koordinator savjetovanja

- obavlja poslove kontakt-osobe za provedbu *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*
- provodi i organizira postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
- surađuje s pravnim i drugim nadležnim službama koje rade na sadržaju zakona, drugih propisa i akata
- priprema dokumente za provedbu postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću
- brine o pravodobnoj objavi i provedbi postupka savjetovanja
- razvija svijest o potrebi provedbe savjetovanja, komunikacije i uvažavanja drugih mišljenja
- komunicira s drugim koordinatorima savjetovanja i sudjeluje u razmjeni iskustava
- surađuje s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske u programima izobrazbe
- prati provedbu savjetovanja i sudjeluje u vrednovanju učinka završenih postupaka savjetovanja radi dosezanja i oblikovanja viših standarda u praksi
- oblikuje mišljenja, primjedbe, prijedloge i savjete o primjerenosti provedbe savjetovanja u pojedinim slučajevima, kao i metodama dobivanja povratnih informacija od zainteresirane javnosti
- oblikuje proces unutarnje komunikacije s upravama, sektorima, službama i odjelima s ciljem prikupljanja obavijesti o novim programima i propisima za koje je moguće provesti postupak savjetovanja
- oblikuje informacije unutar tijela javne vlasti o mogućnostima izobrazbe i upoznavanja s novim trendovima i pozitivnom praksom na području vezanom uz savjetovanje
- odgovara na upite i prigovore vezane uz provedbu postupka savjetovanja koje provodi tijelo javne vlasti
- brine o ažuriranju sadržaja mrežnih stranica na kojima se objavljuju informacije o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću
- priprema plan savjetovanja o određenom propisu u suradnji s pravnom službom, koja će u pripremi plana donošenja propisa zatražiti savjet i pomoć koordinatora za savjetovanje
- sudjeluje u stvaranju sustava praćenja djelotvornosti provedbe postupaka savjetovanja i u razmjeni iskustava i spoznaja između koordinatora i s drugim državnim tijelima
- sastavlja izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću
- sudjeluje u oblikovanju obrazloženja, očitovanja i sažetaka primjedbi (prihvaćenih i neprihvaćenih) nakon provedbe savjetovanja

- objavljuje informacije i priopćenja za javnost o provedenom postupku savjetovanja
- surađuje s Uredom za udruge i Savjetom za razvoj civilnoga društva, koji u okviru svojih nadležnosti prate primjenu *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*

---

### **POTVRDA PRIJAMA MANDATA I OPISA POSLA KOORDINATORA SAVJETOVANJA**

Ovime potvrđujem da sam primio/la i pročitao/la opis posla i odluku o imenovanju i da razumijem navedeni sadržaj.

---

Ime i prezime zaposlenika (tiskanim slovima)

---

Datum

---

Potpis zaposlenika

---

Datum

---

Potpis čelnika tijela

## PRILOG 2.

## Obrazac plana savjetodavnih aktivnosti

(korak 3.1. savjetodavnog postupka)

Savjetodavna aktivnost	Rok za provedbu	Uključeni dionici	Potrebne predradnje	Potrebni resursi (financijski + oprema)	Odgovorna osoba (osobe)

## PRILOG 3.

## Obrazac za analizu dionika (korak 3.2. savjetodavnog postupka)

Dionici (engl. *stakeholders*) procesa savjetovanja su bilo koji pojedinci, skupine, organizacije ili tvrtke koje imaju, ili mogu imati, značajan interes u uspjehu ili neuspjehu savjetovanja (bilo da su uključeni kao aktivni sudionici, savjetnici, ili su pak vanjska interesna skupina). Analizu dionika provodimo zato što različite skupine imaju i različite interese, kapacitete i probleme koje je potrebno individualno analizirati u procesu pripreme savjetovanja kako bi ih se razumjelo i anticipiralo, a cjelokupni proces usmjerilo adekvatnoj identifikaciji problema i ciljeva te odabiru strategije djelovanja.

Cilj je ovog obrasca pomoći vam pri odabiru pravih dionika. Nakon identifikacije pojedinih dionika u procesu savjetovanja o propisu koji se donosi, svaku prepoznatu skupinu potrebno je ocijeniti prema predloženim kriterijima, sukladno njihovim stavovima prema promjeni koja se želi postići, kao i utjecaju koji pojedina skupina ima u odnosu na ostvarenje zacrtanog cilja.

Dionici	Stav / interes		Utjecaj / snaga	
	pozitivan	negativan	jak	slab

Nakon što su relevantni dionici za određeno savjetovanje prepoznati i ocijenjeni u kontekstu njihovog interesa i utjecaja, radi bolje preglednosti poželjno ih je smjestiti na sljedeći graf. **Utjecaj i snagu treba pozicionirati u odnosu na okomitu os, a stav i interes u odnosu na vodoravnu.**

Nakon toga bit će razvidno koje grupe dionika treba uključiti u izradu propisa u najranijoj fazi, o kojim dionicima treba voditi računa kada se organiziraju savjetovanja i rasprave, koji su dionici strateški bitni u kontekstu donošenja nekog propisa, a koje je skupine građana dovoljno informirati o cijelom postupku. Nakon toga slijedi izrada detaljnog plana savjetovanja.

<b>utjecaj / snaga</b>	<b>jak</b>	<b>savjetovanje</b>	<b>suradnja / partnerstvo</b>
	<b>slab</b>	<b>informiranje</b>	<b>uključivanje</b>

**negativan stav / interes    pozitivan**



## PRILOG 4.

## Obrazac sadržaja dokumenta za savjetovanje (korak 5. savjetodavnog postupka)

Standardni obrazac sadržaja dokumenta za savjetovanje	
Naslov dokumenta	Standardni obrazac sadržaja dokumenta za savjetovanje o nacrtu prijedloga _____ <i>naziv zakona, drugog propisa ili akta i jedinstvena oznaka (gggg-<i>nnn</i>)</i>
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Tijelo koje je nadležno za izradu nacrtu i provodi savjetovanje
Svrha dokumenta	Informacije o relevantnim činjenicama savjetovanja
Datum dokumenta	dd-mm-gggg
<ul style="list-style-type: none"> <li>• sažetak (po mogućnosti ne duži od jedne stranice)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• opis teme, prijedloga ili problema o kojemu se provodi savjetovanje</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• svrha savjetovanja i, gdje je to prikladno, cilj koji bi se prijedlogom želio postići (informacije o relevantnim činjenicama savjetovanja i glavnim pitanjima na koje se želi dobiti odgovor kroz savjetovanje)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• metoda savjetovanja koja će se primijeniti (javnih predstavljanja, fokus-grupe, radni sastanci, brainstorming i sl.) uz napomenu da će se po potrebi kombinirati različite metode</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• problemi o kojima se traže stajališta; gdje god je moguće, probleme treba iznijeti u obliku jasnih pitanja i/ili jasno razloženih opcija, a valjalo bi izbjegavati jednostavne „da/ne“ odgovore; poželjna je kombinacija otvorenih i zatvorenih pitanja, a potrebno je uvijek ostaviti mogućnost da se izrazi stajalište i o temama koje nisu izriječkom obuhvaćene ponuđenim pitanjima.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• objašnjenje eventualnih već donesenih odluka i pojašnjenje razloga za odabir pojedine opcije</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ako je relevantno, različiti izvori mišljenja i informacija te činjenični podaci s temeljitim popratnim referencama (npr. znanstvenika ili skupina korisnika)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gdje je prikladno, objašnjenje o tome na koga bi prijedlog mogao utjecati i na koji način, uključujući procjenu odnosno izjavu o utjecaju koja se odnosi na vjerojatan utjecaj određenog prijedloga na određene sektore/ciljane skupine (primjerice, na bilo koju provedbenu ulogu ili predviđeno povećanje troškova)</li> </ul>	

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• gdje je prikladno, poziv sudionicima savjetovanja da podastru svoje zamisli ili procjenu o načinu na koji će prijedlozi utjecati na nevladine, neprofitne organizacije</li></ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• rok zaprimanja odgovora i, gdje god je moguće, prijedlog rokova za ostatak procesa odlučivanja i procesa provedbe, uključujući izjavu o načinu na koji će biti pružena povratna informacija</li></ul>                                 |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• ime, adresa i, gdje god je moguće, broj telefona i e-mail adresa osobe kojoj se sudionici savjetovanja mogu obratiti za dodatne upite</li></ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• popis osoba/institucija ili sl. s kojima se provodi savjetovanje; u dokumentu bi se moglo također tražiti od konzultiranih stranaka da predlože organizaciju ili pojedince koji bi/s kojima bi valjalo obaviti savjetovanje</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• zahtjev onima koji odgovaraju da objasne tko su i, gdje je relevantno, koga predstavljaju i koga su posebno dodatno konzultirali (kako bi se osiguralo da odgovori predstavničkih tijela imaju primjerenu težinu)</li></ul>           |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• izjava da će odgovori biti dostupni, osim kada je onaj koji je poslao odgovor tražio da ostanu povjerljivi</li></ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• pojašnjenje eventualnih ograničenja koja bi mogla dovesti u pitanje potpunu primjenu smjernica Kodeksa</li></ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• poziv za dostavu povratnih informacija o samom procesu savjetovanja te prijedloga za poboljšanje savjetovanja u budućnosti.</li></ul>   |

## PRILOG 5.

## Kontrolna lista za organizaciju javne rasprave (korak 6. savjetodavnog postupka)

### Organizacija javne rasprave<sup>40</sup> (kontrolna lista)

Područje aktivnosti	Pitanja za provjeru provedenih aktivnosti	Obavljeno	Kratak opis provedene aktivnosti <small>npr. ime i prezime odgovornog organizatora, datum i mjesto događanja, ime i prezime moderatora, naznaka provodi li se neka aktivnost ili ne (npr. izrada akreditacija, simultani prijevod, osvježenje i sl.)</small>
<b>Definiranje organizatora i sadržaja javne rasprave</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li definiran izvršni/odgovorni organizator javne rasprave?</li> <li>• Je li definiran datum, vrijeme i mjesto održavanja?</li> <li>• Je li definiran program javne rasprave (redosljed govornika)?</li> <li>• Je li izrađena prijavnica za sudionike?</li> <li>• Je li izrađen radni materijal (dokument za savjetovanje) koji će biti priložen pozivu?</li> <li>• Je li izrađen poziv za javnu raspravu?</li> <li>• Je li uspostavljen kontakt s moderatorom i aktivnim sudionicima?</li> <li>• Je li zadužena osoba za prikupljanje prijavnica i sastavljanje popisa sudionika?</li> <li>• Je li zadužena osoba za vođenje zapisnika na samom događanju?</li> </ul>		
<b>Proračun događanja (javne rasprave)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li utvrđen trošak prostora i tehničke opreme?</li> <li>• Postoji li potreba za osiguravanjem smještaja/prijevoza za pojedine sudionike?</li> <li>• Postoji li potreba za izradom akreditacija za sudionike?</li> <li>• Postoji li potreba za izradom vizualnog identiteta događanja (plakati i slično)?</li> <li>• Postoje li dogovoreni honorari za aktivne sudionike?</li> <li>• Postoji li potreba za simultanim prevođenjem (+znakovni i dodirni jezik)?</li> <li>• Postoji li potreba za tonskim/video/fotografskim snimanjem?</li> <li>• Postoji li potreba za osvježenjem?</li> <li>• Je li izrađen proračun (troškovnik) događanja?</li> </ul>		

<sup>40</sup> Javna rasprava jedna je od (najučestalijih) metoda javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, koja ima dvojaku ulogu s obzirom na mogućnost neposredne komunikacije sa sudionicima – zainteresiranom javnošću: s jedne strane, sama rasprava omogućuje organizatorima uvodno predstavljanje i pojašnjavanje ključnih točaka o kojima se žele prikupiti relevantna mišljenja i prijedlozi te istodobno pruža priliku za međusobnu interakciju i formiranje/promjenu stajališta sudionika u raspravi o predstavljenom sadržaju.

<b>Područje aktivnosti</b>	<b>Pitanja za provjeru provedenih aktivnosti</b>	<b>Obavljeno</b>	<b>Kratak opis provedene aktivnosti</b> <small>npr. ime i prezime odgovornog organizatora, datum i mjesto događanja, ime i prezime moderatora, naznaka provodi li se neka aktivnost ili ne (npr. izrada akreditacija, simultani prijevod, osvježenje i sl.)</small>
<b>Prostor (tehnička oprema, osvježenja i sl.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li dogovoren i rezerviran prostor za događanje?</li> <li>• Je li dogovorena potrebna tehnička oprema?</li> <li>• Jesu li dogovoreni prevoditelji (po potrebi)?</li> <li>• Je li dogovoren tonski/video/fotografski zapis (po potrebi)?</li> <li>• Je li dogovoreno osvježenje (po potrebi)?</li> </ul>		
<b>Uzvanici i sudionici</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li definiran format i način slanja programa i prijavnice za sudionike?</li> <li>• Je li definirana osoba za prikupljanje prijavnica i sastavljanje popisa sudionika?</li> <li>• Jesu li definirane glavne skupine sudionika?</li> <li>• Jesu li poslani pozivi uzvanicima?</li> <li>• Jesu li poslani pozivi ostalim sudionicima?</li> </ul>		
<b>Vidljivost i komunikacija s medijima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jesu li najava događanja i poziv sudionicima objavljeni na mrežnim stranicama organizatora?</li> <li>• Je li sastavljena obavijest za medije?</li> <li>• Jesu li definirani ciljani mediji?</li> <li>• Je li obavijest za medije poslana?</li> </ul>		
<b>Materijali na događanju</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li pripremljen finalni potpisni popis sudionika?</li> <li>• Je li pripremljen potpisni popis za medije?</li> <li>• Jesu li izrađene akreditacije (po potrebi)?</li> <li>• Jesu li izrađeni plakati, naslovni PPT <i>slide</i> i slično (po potrebi)?</li> <li>• Je li definiran i pripremljen radni materijal koji će se distribuirati na mjestu događanja?</li> <li>• Je li izrađen radni materijal za novinare koji će prisustvovati događanju?</li> <li>• Jesu li pripremljene pločice s imenima govornika?</li> <li>• Je li program događanja stavljen na vidljivo mjesto u prostoru u kojem se događa rasprava?</li> </ul>		
<b>Protokol i aktivnosti vezane uz aktivne sudionike</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li utvrđen prostorni raspored pločica s imenima govornika?</li> <li>• Je li osiguran smještaj za sudionike (po potrebi)?</li> <li>• Je li osiguran prijevoz za sudionike (po potrebi)?</li> <li>• Je li definiran način isplate honorara aktivnim sudionicima (po potrebi)?</li> </ul>		

Područje aktivnosti	Pitanja za provjeru provedenih aktivnosti	Obavljeno	Kratak opis provedene aktivnosti npr. ime i prezime odgovornog organizatora, datum i mjesto događanja, ime i prezime moderatora, naznaka provodi li se neka aktivnost ili ne (npr. izrada akreditacija, simultani prijevod, osvježenje i sl.)
<b>Operativni zadaci na događanju</b>	Definirati: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tko je zadužen za kontakt s predstavnikom pružanja usluga (prostor, tehnička oprema, osvježenje)?</li> <li>• Tko je zadužen za kontakt s Uredom za protokol u slučaju dolaska VIP sudionika?</li> <li>• Tko je zadužen za transport radnog materijala na mjesto događanja?</li> <li>• Tko je za registracijskim stolom?</li> <li>• Tko je zadužen za informatičku podršku na samom mjestu događanja?</li> <li>• Tko je zadužen za upravljanje mobilnim mikrofonima tijekom rasprave?</li> </ul>		
<b>Nakon javne rasprave</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li dogovoren rok za izradu izvješća/zapisnika s javne rasprave?</li> <li>• Je li izvješće/zapisnik izrađen u roku?</li> <li>• Je li izvješće/zapisnik objavljen na mrežnim stranicama organizatora?</li> <li>• Je li izvješće/zapisnik proslijeđen tijelima nadležnima za izradu nacрта propisa (npr. radna skupina i sl.)?</li> </ul>		

## PRILOG 6.

## Kontrolna lista za organizaciju internetskog savjetovanja (korak 6. savjetodavnog postupka)

### *Internetsko savjetovanje* (kontrolna lista)

Opis zadatka	Pitanja za provjeru provedenih aktivnosti	Obavljeno	Kratak opis provedene aktivnosti
<b>Objava savjetovanja na mrežnim stranicama</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li objavljena informacija o pokretanju savjetovanja?</li> <li>• Jesu li uz informaciju objavljeni i popratni dokumenti (dokument za savjetovanje, nacrt zakona, drugog propisa ili akta, obrazac za sudjelovanje u savjetovanju)?</li> <li>• Je li objavljen (realan) rok savjetovanja i kontakt-podaci za dostavu primjedbi?</li> </ul>		
<b>Osiguranje vidljivosti objave savjetovanja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gdje je objavljena informacija o savjetovanju?</li> <li>• Je li podstranica za otvorena savjetovanja dostupna i vidljiva na početnoj stranici tijela?</li> </ul>		
<b>Podsjetnik dionicima savjetovanja na krajnji rok za dostavu primjedbi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li izrađena analiza dionika?</li> <li>• Jesu li odabrani dionici kojima se obavijest o otvorenom savjetovanju posebno poslala?</li> <li>• Imamo li kapaciteta poslati podsjetnik prije kraja roka za dostavu primjedaba?</li> </ul>		
<b>Potvrda primitka pisanih primjedaba i obavijest o dostavljanju povratne informacije</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li svakome dioniku, koji je poslao pisanu primjedbu, odgovoreno potvrdom primitka?</li> <li>• Znamo li okvirno kada ćemo imati analizirane primjedbe?</li> </ul>		
<b>Objava pisanih primjedaba na mrežnim stranicama</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jesu li svi potpisani pisani doprinosi objavljeni na mrežnim stranicama?</li> </ul>		

Opis zadatka	Pitanja za provjeru provedenih aktivnosti	Obavljeno	Kratak opis provedene aktivnosti
<b>Analiza dostavljenih primjedaba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tko će i u kojem roku analizirati dostavljene primjedbe?</li> <li>• Na koji će se način omogućiti suradnja s osobama koje su radile na izradi nacrt dokumenta kako bi ih se upoznalo s analiziranim primjedbama?</li> <li>• Jesu li određene primjedbe uvrštene u nacrt dokumenta?</li> <li>• U kojoj su mjeri prihvaćeni doprinosi pristigli tijekom savjetovanja?</li> </ul>		
<b>Informiranje javnosti i dionika savjetovanja o učinku savjetovanja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je li izrađeno izvješće o provedenome savjetovanju?</li> <li>• Je li informacija o učincima savjetovanja objavljena na mrežnim stranicama?</li> <li>• Je li organizirano javno predstavljanje provedenoga savjetovanja?</li> </ul>		

## PRILOG 7.

## Obrazac za sudjelovanje u savjetovanju (korak 8. savjetodavnog postupka)

OBRAZAC SUDJELOVANJA U SAVJETOVANJU O NACRTU ZAKONA, DRUGOG PROPISA ILI AKTA	
Naziv nacrt zakona, drugog propisa ili akta	
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrt	
Razdoblje savjetovanja (početak i završetak)	
Naziv predstavnika zainteresirane javnosti (OCD, ustanove i sl.) koja daje svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge na predloženi nacrt	
Interes, odnosno kategorija i brojnost korisnika koje predstavljate	
Načelne primjedbe	
Primjedbe na pojedine članke nacrt zakona, drugog propisa ili akta s obrazloženjem  (Ako je primjedaba više, prilažu se obrascu, a ovdje se navode samo članci ili dijelovi nacrt na koje se odnose.)	
Ime i prezime osobe (ili osoba) koja je sastavljala primjedbe ili osobe ovlaštene za predstavljanje predstavnika zainteresirane javnosti	
Datum dostavljanja	Potpis



## PRILOG 8.

## Obrazac izvještaja o provedenom savjetovanju

(korak 8. savjetodavnog postupka)

IZVJEŠĆE O PROVEDENOM SAVJETOVANJU SA ZAJNTERESIRANOM JAVNOŠĆU	
Naslov dokumenta	
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	
Cilj i glavne teme savjetovanja	
Datum dokumenta	
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti bili uključeni u postupak izrade odnosno u rad stručne radne skupine za izradu nacрта?	
Je li nacrt bio objavljen na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način?	<i>Internetska stranice Vlade</i>
	<i>Internetske stranice tijela nadležnog za izradu nacрта stranice</i>
	<i>Neke druge internetske stranice</i>
Ako jest, kada je nacrt objavljen, na kojoj internetskoj stranici i koliko je vremena ostavljeno za savjetovanje?	
Ako nije, zašto?	
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti dostavili svoja očitovanja?	

<b>ANALIZA DOSTAVLJENIH PRIMJEDBI</b>	
<b>Primjedbe koje su prihvaćene</b>	
<b>Primjedbe koje nisu prihvaćene i obrazloženje razloga za neprihvatanje</b>	
<b>Troškovi provedenog savjetovanja</b>	



