

Uloga javnosti u procesu stvaranja javnih politika

Aralica, Sanja

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:057602>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-13**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNE UPRAVE

ZAVRŠNI RAD

ULOGA JAVNOSTI U PROCESU STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Mentor: doc. dr. sc. Petra Đurman

Katedra za upravnu znanost

Student: Sanja Aralica

Zagreb, rujan 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Sanja Aralica pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nezadovoljavajući način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Sanja Aralica, v. r.

Sažetak

Da bi se razumjelo kako donošenje javne politike utječe na rješavanje društvenih problema treba definirati što su javne politike, razumjeti proces njihova donošenja, tko o tome odlučuje, ali i tko može utjecati na njihovo donošenje i kako. Prvi dio rada odnosi se na definiranje javne politike, vrste i ciljeve javnih politika, prikaz procesa donošenja politika pomoću faznog modela te opis svake faze. U drugom dijelu riječ je o tome koja je uloga javnosti i koji su akteri u procesu donošenja politike te njihova podjela po fazama u faznom modelu. U zadnjem poglavlju objašnjeno je savjetovanje s javnošću, najbitnije značajke, način provođenja savjetovanja u Republici Hrvatskoj, pravni okvir te kratki opis provedenog savjetovanja u 2022. godini.

Ključne riječi: *javna politika, ciljevi javne politike, fazni model, akteri, savjetovanje s javnošću*

Summary

In order to understand how the adoption of public policy affects the solution of social problems, one needs to define what public policies are, understand the process of their adoption, who decides on it, but also who can influence it and how. The first part of the paper refers to the definition of public policy, the types and goals of public policies, the presentation of the policy-making process using the phase model, and the description of each phase. The second part deals with the role of the public and the actors in the policy-making process, as well as their division into phases in the phase model. In the last chapter, the consultation with the public, the most important features, the way of conducting the consultation in the Republic of Croatia, the legal framework and a brief description of the consultation conducted in 2022. are explained.

Keywords: public policy, public policy goals, phase model, public policy actors, consultation with the public

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. JAVNA POLITIKA.....	2
2.1. Vrste javnih politika.....	3
2.2. Ciljevi javnih politika.....	5
2.3. Proces stvaranja javnih politika.....	6
2.3.1. Inicijativa.....	7
2.3.2. Formulacija.....	9
2.3.3. Odlučivanje.....	9
2.3.4. Implementacija.....	10
2.3.5. Evaluacija.....	10
3. ULOGA JAVNOSTI U PROCESU DONOŠENJA JAVNIH POLITIKA.....	12
3.1. Akteri javnih politika.....	12
3.2. Akteri prema fazama procesa stvaranja javnih politika.....	13
3.3. Uloga javnosti u fazi inicijative i formulacije javne politike.....	14
4. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU.....	17
4.1. Savjetovanje s javnošću u Republici Hrvatskoj.....	17
5. ZAKLJUČAK.....	20
6. LITERATURA.....	21

1. UVOD

Donošenjem javnih politika oblikuje se i normira neko društvo na određenom području, bilo to na državnoj ili nadnacionalnoj razini, primjerice na području Europske unije. Da bi se bolje shvaćalo na koji način se rješavaju problemi zajednice u kojoj živimo potrebno je razumjeti kako se politike donose, tko sudjeluje u njihovom kreiranju te na koji način građani sudjeluju u tom procesu. Time se bavi znanost o javnoj politici koja objedinjuje mnogo različitih akademskih disciplina poput političkih znanosti, prava, sociologije, ekonomije, psihologije, etike i povijesti da bi se mogao objasniti postupak rješavanja određenog društvenog problema, kao i sve ono što utječe na prihvaćenost neke politike u društvu.

U ovom radu bit će opisano kako se definiraju javne politike, koje su vrste i ciljevi javnih politika te proces njihova donošenja prema faznom modelu. Nakon opisa faza modela, bit će riječ o tome koja je uloga javnosti u tom procesu, koji su akteri koji sudjeluju u procesu donošenja politike, u kojoj fazi se pojavljuju te važnost javnosti prilikom donošenja problema na dnevni red i formulacije politike. U zadnjem poglavlju je objašnjeno što je savjetovanje s javnošću, na koji način se provodi u Republici Hrvatskoj te podatci o obavljenom savjetovanju za 2022. godinu.

2. JAVNA POLITIKA

Javnu politiku mogli bismo definirati kao “skupinu procesa u kojem stanovnici određenog zemljopisnog područja ili političke zajednice donose odluke koje se odnose na njihovo područje i probleme koje ih okružuju.”¹

“Političke zajednice (polity) su zajednice stanovnika određene prostorno, interesno i organizacijski. Gradivno tkivo zajednica su vrijednosti i interesi koje stanovnici dijele među sobom.”² Metodama predstavničke demokracije, ali i sve važnijim metodama neposredne demokracije i građanske participacije određuju se interesi zajednice te odabiru i oblikuju varijante javnih politika koje će se upotrijebiti kao programi javnih poslova koje će zajednica obavljati u javnom interesu.³

Da bi se bolje definirao termin “politika”, treba razlikovati dvije dimenzije pojma: policy i politics. Policy kao aspekt politike kojemu je u središtu rješavanje problema, a ne borba za moć, izbor između alternativnih puteva kojima se ti problemi mogu rješavati, a ne stvaranje političkih sukoba te u konačnici racionalan, a ne iracionalan pogled na politički život.⁴ Nasuprot tome imamo politics kojim se označava područje primjene političke moći i utjecaja jedne skupine s istim ili sličnim vrijednostima nad drugom.

Javne politike utvrđuju se u javnim dokumentima, kao što su strategije, programi, planovi te u pravnim propisima koje donose ovlaštena tijela ili mehanizmi političkog odlučivanja. Temeljni su propisi oni na razini države pri čemu su od posebne važnosti Ustav i zakoni.⁵

¹ Shulz, David, *Encyclopedia of public administration & public policy*, Facts On File, Inc., New York, 2004., str. 350.

² Koprić I., Marčetić g., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet, Zagreb, 2021., str.1.

³ Ibid.

⁴ Petek A., Petković K. (ur.), *Pojmovnik javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 93., 94.

⁵ Koprić I., Marčetić g., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., loc.cit.

2.1. Vrste javnih politika

Pomoću tipologije i taksonomije razlikujemo javne politike unutar neke zemlje. Tipologije razvrstavaju javne politike u skladu s teorijskim kriterijima. Taksonomije grupiraju javne politike prema empirijskim obilježjima te ih najčešće razvrstava na više razina ili grana (rodovi, vrste).⁶

Najranija tipologija javne politike razdvajala ih je u tematske kategorije na primjer: zdravstvenu, obrazovnu, prometnu politiku itd. Najpoznatiju tipologiju javnih politika razvio je Theodore Lowi 1964. godine. On dijeli javnu politiku u 3 kategorije: distributivnu, redistributivnu i regulatornu politiku. One se razlikuju prema koristima i troškovima koje politike proizvode. Distributivna politika uključuje dodjelu neke koristi određenoj interesnoj skupini ili definiranoj maloj skupini korisnika. Redistributivnu politiku karakteriziraju radnje s namjerom manipuliranja podjele bogatstva, imovine, osobnih ili građanskih prava među društvenim klasama ili rasnim skupinama. Regulatorne politike su one kojima se namjerava upravljati poslovanjem, odnosno tržištem.⁷

Jedna od taksonomija javnih politika je njihovo razvrstavanje u nominalne (nazivne) kategorije. Tu može biti riječ o određenim područjima koje se regulira (zdravstvena, prometna, obrazovna, kulturna politika), ciljanim skupinama ljudi (politika prema ženama, mladima, nezaposlenima, osobama s invaliditetom) ili teritorij na kojima su te politike važeće i na kojoj razini vlasti se oblikuju (općinske, regionalne, nacionalne, državne, europske javne politike).

Česta taksonomija razvrstava javne politike na četiri velika područja:

- 1) Politike klasičnih državnih resora
- 2) Ekonomske javne politike
- 3) Socijalne javne politike
- 4) Sektorske javne politike⁸

Svako područje obuhvaća niz temeljnih nacionalnih javnih politika, a njihova podjela prikazana je u tablici 1.

⁶ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 158.

⁷ Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process*, Routledge, New York, 2016., str. 150., 151.

⁸ Petek A., Petković K. (ur.), loc. cit.

Tablica 1 Podjela javnih politika po područjima

POLITIKE KLASIČNIH DRŽAVNIH RESORA			
1.	Politika zaštite ljudskih prava	Kazneno-pravosudna politika	Sigurnosna politika
2.	Vanjska politika		
3.	Obrambena politika		
4.	Politika javnog reda i mira/unutarnje sigurnosti		
5.	Sudska politika		
6.	Kaznena politika		
7.	Migracijska politika		
EKONOMSKE JAVNE POLITIKE			
8.	Makroekonomska politika	Fiskalna (proračunska) politika Monetarna politika	
9.	Porezna politika		
10.	Industrijska politika		
11.	Politika konkurentnosti		
12.	Investicijska politika		
13.	Politika regulacije poslovanja		
14.	Politika regulacije financijskih tržišta		
15.	Politika zapošljavanja		
16.	Regionalna politika		
SOCIJALNE JAVNE POLITIKE			
17.	Zdravstvena politika		
18.	Politika socijalne skrbi i socijalne pomoći		
19.	Mirovinska politika		
20.	Obrazovna politika		
21.	Stambena politika i urbano planiranje	Stambena politika Politika urbanizacije i prostornog uređenja	
22.	Politika prema ženama		
23.	Politika prema manjinama		
24.	Obiteljska politika		
SEKTORSKE JAVNE POLITIKE			
25.	Poljoprivredna politika		
26.	Energetska politika		
27.	Prometno-infrastrukturna politika		
28.	Komunikacijsko-informacijska politika	Komunikacijska politika Politika razvoja informacijskog društva	
29.	Medijska politika		
30.	Vodna politika		
31.	Politika zaštite okoliša		
32.	Politika istraživanja i razvoja	Znanstvena politika Politika tehnološkog razvoja	
OSTALE POLITIKE			
33.	Kulturna politika		
34.	Sportska politika		
35.	Religijska politika		

Izvor: Petek A., Petković K. (ur.), Pojmovnik javnih politika, str. 125.

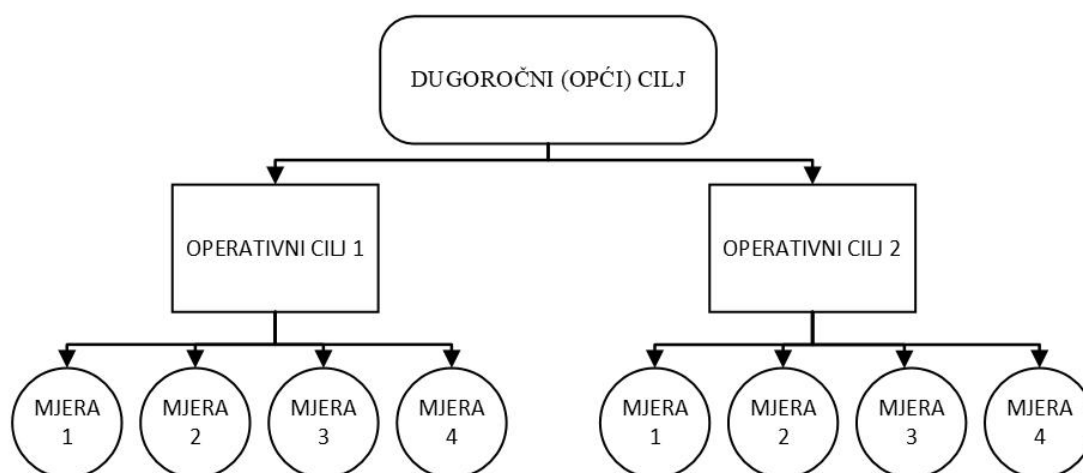
2.2. Ciljevi javnih politika

“Ciljevi javnih politika jesu (formalna) očitovanja o poželjnoj budućnosti. Riječ je o autoritativnim izjavama kojima se obznanjuje što će vlast na određenom području djelovanja učiniti.”⁹

Razlikujemo: -dugoročne ili opće ciljeve (goals)
-operativne ili specifične ciljeve (objectives)
-specificirane mjere ili aktivnosti (specific targets, measures).

Dugoročni ili opći ciljevi su oni kojima se naznačuju opće namjere koje se žele postići određenom politikom. Ti ciljevi su vremenski neograničeni i ne mogu se mjeriti, a postavljeni su kao idealno stanje društva kojemu treba težiti. Operativni ili specifični ciljevi su oni koju su mjerljivi i predstavljaju konkretna postignuća kojima dolazimo do ostvarenja dugoročnog, odnosno općeg cilja. Operativni ciljevi dodatno se raščlanjuju na specificirane mjere i aktivnosti.¹⁰ Za kvalitetu provođenja određene javne politike važna je hijerarhija ciljeva, odnosno podjela općih ciljeva na operativne ciljeve koji se dalje dijele na mjere i aktivnosti.

Shema 1 Hijerarhija ciljeva javne politike



Izvor: Petek A., Petković K. (ur.), *Pojmovnik javnih politika*, str. 43.

⁹ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 42.

¹⁰ Ibid.

Da bi se ciljevi mogli ostvariti, potrebni su instrumenti (policy tools) od kojih razlikujemo:

- informacije kojima vlast raspolaže i prenosi putem informacijskih kampanja, uvjeravanje javnosti od strane visokopozicioniranih dužnosnika, savjetovanja te raznih oblika obrazovanja,
- ovlasti koje proizlaze iz autoriteta vlasti kao pravo na donošenje i provođenje zakona i drugih propisa,
- financije kojima se raspolaže koji uključuju kampanje, donacije, subvencije, porezne olakšice,
- organizacijski kapaciteti vlasti koji se prikazuju kroz djelovanje vlasti preko institucionalnih jedinica javne i državne vlasti te kroz prenošenje ovlasti organizacijama civilnog društva.

2.3. Proces stvaranja javnih politika

Najčešći prikaz stvaranja neke javne politike je putem takozvanog faznog modela kao kružnog procesa rješavanja problema.¹¹ Osnove ovakvog pristupa shvaćanja procesa donošenja javne politike postavio je Harold Lasswell kroz sedam faza od kojih razlikuje:

- 1) Obavješćavanje
- 2) Promocija
- 3) Preskripcija
- 4) Invokacija
- 5) Aplikacija
- 6) Raskid
- 7) Evaluacija¹²

“U osnovi faznog modela je rješavanje problema: problem se prepoznaje i identificira, predlažu se rješenja, odabire najbolje rješenje koje se primjenjuje te na kraju se ocjenjuju dobiveni rezultati.”¹³ Danas je opće prihvaćen model koji se sastoji od pet faza koje slijede jedna za drugom, prelijevaju se jedna u drugu i zajedno čine kružni lanac, a to su:

- 1) Inicijativa - stavljanje problema na dnevni red (agenda)
- 2) Formulacija - izbor između alternativnih rješenja
- 3) Odlučivanje - politička legitimacija odabranog rješenja
- 4) Implementacija - primjena rješenja

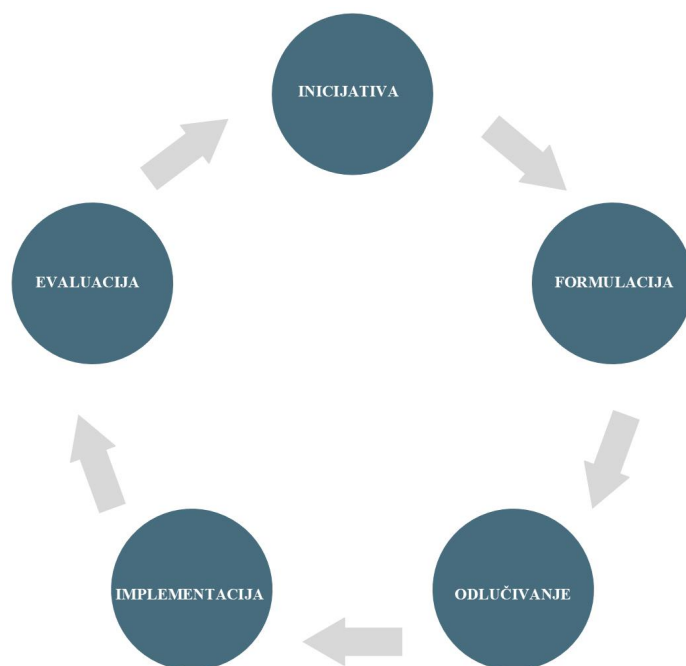
¹¹ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 133.

¹² Dunn, William, *Public policy analysis - An integrated approach*, Routledge, New York, 2018., str.43

¹³ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 133.

5) Evaluacija - vrednovanje rezultata.¹⁴

Shema 2 Prikaz faznog modela



Prednost faznog modela je to što se pomoću njega jedan vrlo kompleksan i složen politički fenomen rastavlja na manje dijelove kako bi se bolje razumjelo koji se postupci odvijaju u pojedinoj fazi. Jedna od kritika faznog modela jest nepodudaranje sa onim što se događa u praksi. Faze nije uvijek moguće tako jasno odvojiti (najčešće između formulacije i provedbe), može doći do preklapanja, preskakanja ili vraćanja faze.

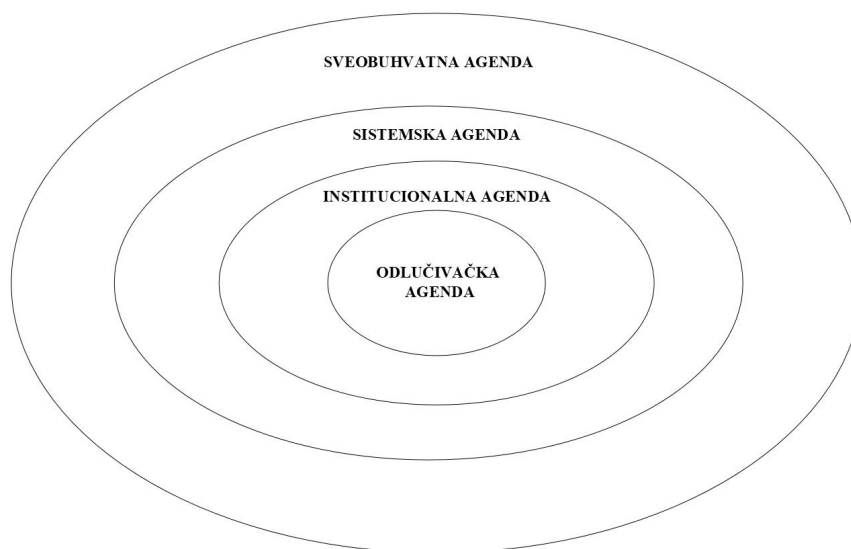
2.3.1. Inicijativa

Inicijativa je prva faza u faznom modelu koji prikazuje proces stvaranje javnih politika. U njoj se definiraju problemi koji muče društvo, određenu zajednicu ili skupinu pojedinaca i proces na koji način oni dolaze na dnevni red za rješavanje.

¹⁴ Ibid.

Niti jedan politički sustav ne može urediti društvo u potpunosti. Postoje mnogi problemi koji muče zajednicu i nije ih moguće istovremeno rješavati. Stoga, da bi neko društveno stanje postalo predmetom javne politike ono mora biti nezadovoljavajuće, promjenjivo, općeprihvaćeno kao problem, mora imati prioritet te na kraju mora postojati volja vlasti da nešto učini po pitanju rješavanja tog problema.¹⁵ “Postavljanje dnevnog reda je proces u kojemu problemi i alternativna rješenja dobivaju ili gube pozornost javnosti i elite.”¹⁶ Postoji četiri razine dnevnog reda: sveobuhvatna agenda (agenda universe), sistemska agenda (systemic agenda), institucionalna agenda (institutional agenda) i odlučivačka agenda (decision agenda). Sveobuhvatna agenda je najšira razina u kojoj su obuhvaćene sve ideje koje bi mogle biti predmetom rasprave u društvu ili u političkom sustavu. Sistemska agenda obuhvaća manji broj problema koji se mogu rješavati jer je bitan element legitimnost vlasti. Iako postoji potreba da se neko društveno stanje rješava, vlast nema za to ovlasti. Sljedeća, uža razina jest institucionalna agenda u kojoj su problemi koje tijela vlasti uzimaju u razmatranje za rješavanje. I zadnja, najuža razina je odlučivačka agenda koja sadrži popis problema na čijem se rješavanju aktivno radi.¹⁷

Shema 3 Razine dnevnog reda



Izvor: Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process*, str. 124.

¹⁵ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str.54.

¹⁶ Birkland, Thomas, op.cit. (bilj.7), str.123.

¹⁷ Petek A., Petković K. (ur.). loc.cit.

2.3.2. Formulacija

Formulacija je druga faza faznog modela procesa donošenja javnih politika u kojoj se razmatraju, definiraju, prihvaćaju ili odbacuju ideje i rješenja za problem koji se nastoji ukloniti. Sastoji se od nekoliko aktivnosti. Prvo se pronalaze potencijalne ideje i rješenja za problem, primjerice, identifikacijom dobrih praksi u drugim zemljama koje su imale isti ili sličan problem te način na koji su ih riješile. Zatim dolazi do razmatranja tih ideja i rješenja te se procjenjuju učinci i posljedice koje mogu nastati tako da se primjene analize troškova i koristi ili tehnika procjene učinka propisa. Nakon toga dolazi do njihove usporedbe, odbacuju se nezadovoljavajuće opcije i odabire najbolje rješenje koja se dalje detaljno razrađuje kako bi se politika što bolje pripremila.

Ova faza je jako bitna u cijelom procesu donošenja neke javne politike jer se tu odlučuje na koji način će se neki problem riješiti i hoće li se riješiti, odnosno hoće li rješenje potencijalno biti odgođeno jer nema potrebnu političku potporu ili dovoljno resursa za provođenje javne politike.

2.3.3. Odlučivanje

U ovoj fazi dolazi do legitimacije izabranog rješenja problema od strane nositelja vlasti usvajanjem strategija, programa, donošenjem zakona i podzakonskih akata. Političko odlučivanje u teoriji se prikazuje kroz pet različitih modela, a to su: racionalni model, model ograničene racionalnosti, inkrementalni model, model “kante za smeće” i model isprekidane ravnoteže.

Thomas Birkland definira racionalni model kao ideal tip odlučivanja u kojem se pretpostavlja da donositelji odluka imaju gotovo sve informacije o problemu, njegovim uzrocima i rješenjima koja im stoje na raspolaganju ukoliko postoji više načina za rješavanje problema, tako da izaberu najbolje rješenje za problem. Ovaj model je nerealan jer u praksi postoje mnoga ograničenja kao što su dostupnost i priroda informacija te nemogućnost da se sve informacije obrade zbog njihove velike količine iz razloga što se proučavaju društveni problemi za koje je teško dobiti sve informacije o ciljevima, vrijednostima, troškovima te koristima koje su potrebne da se donese racionalna odluka.

Prema Birklandu, u modelu ograničene racionalnosti donositelji odluka žele, što je više moguće djelovati racionalno iako imaju ograničeno vremena i informacije. Tu postoji i

ograničenje ljudskih sposobnosti da prepoznaju svaku značajku ili obrazac nekog problema koji se nastoji riješiti. Sljedeći model je inkrementalni model u kojem se promjena neke politike postiže malim, postupnim koracima koji dopuštaju donositeljima odluka prilagoditi politiku kroz pokušaje i pogreške tzv. “muddeling through”.

Model “kante za smeće” razvili su Michael Cohen, James March i Johan Olsen da bi objasnili kako se donose odluke u tzv. “organiziranim anarhijama”, odnosno organizacijama u kojima se odluke donose na temelju protoka problema, rješenja i sudionika u mogućnostima izbora koje su oni nazvali “kantama za smeće”. Ideja je da postoje rješenja koja traže probleme u jednakoj mjeri kao što problemi traže rješenja te da sudionici traže način kako spariti rješenje i problem.¹⁸

U modelu isprekidane ravnoteže kombiniraju se neke od navedenih modela da bi se prikazala promjena politika u okvirima suvremenih demokracija.¹⁹

2.3.4. Implementacija

Nakon legitimiranja politike dolazi do njene provedbe na područje koje je važno za neku zajednicu. U ovoj fazi mogu se vidjeti dva aspekta javne politike: kakva je vrsta intervencije poduzeta i kako će ona djelovati na društvo tj., na pojedine društvene skupine. Na uspješnost implementacije neke politike, utječu način provedbe koji može biti odozgo prema dolje (top-down) ili odozdo prema gore (bottom-up) te uloga koju imaju neposredni provoditelji politike tj., najniža razina službenika (street level bureaucrats) odnosno rutine i instrumenti koje oni inoviraju kako bi mogli provoditi politiku.²⁰

2.3.5. Evaluacija

“Evaluacija je završna faza faznog modela procesa donošenja javnih politika u kojoj se odlučuje treba li određenu javnu politiku nastaviti u nepromijenjenom obliku, promijeniti ili odustati od nje.”²¹ U ovoj fazi promatra se je li provođenjem određene javne politike došlo do promjene koja se očekuje, koji je učinak i odnos s drugim politikama te je li bilo kakvih neplaniranih utjecaja.

Kod evaluacije neke politike bitna je procjena vrijednosti rezultata i učinaka koja se provodi usporedbom evaluacijskih kriterija kao što su: važnost javne politike u odnosu na

¹⁸ Birkland, Thomas, op.cit. (bilj.7), str. 169.

¹⁹ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 119.

²⁰ Ibid., str. 70.

²¹ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 60

utvrđene potrebe, unutarnja i vanjska usklađenost, efikasnost, održivost, djelotvornost, utjecaj i dr.²² Razlikujemo formativnu evaluaciju koja se koristi pri provedbi nekog programa i uključuje sve vrste praćenja neke politike od zbrojne evaluacije kao ex-post procjena rezultata i utjecaja politike.²³

Thomas Dye u svojoj knjizi navodi nekoliko načina na koji nositelji vlasti evaluiraju javnu politiku, a to su: izvješća, programske mjere, usporedbe s profesionalnim standardima izvrsnosti razvijeni od strane profesionalaca, ocjenjivanje prigovora građana te istraživanja javnog mnijenja.²⁴

Jedan od razloga zašto se provodi evaluacija jest isplativost javne politike, odnosno da li koristi koje politika donosi nadilazi troškove njene provedbe. Vladini programi obično su skupi, a kreatori politike koji su odgovorni svojim biračima žele znati jesu li rezultati vrijedni resursa utrošenih u njih. Ukoliko evaluacija ne pokaže očekivane rezultate, dolazi do promjene politike modifikacijom ciljeva i sredstava koje se koriste za njihovo postizanje. Ukoliko se politika ne može promijeniti, ona se ukida.

²² Ibid., str. 61.

²³ Ibid.

²⁴ Dye, Thomas, *Understanding public policy*, Pearson Education Inc., Boston, 2016., str. 55., 56.

3. ULOGA JAVNOSTI U PROCESU DONOŠENJA JAVNIH POLITIKA

U suvremenim demokracijama sve se više važnosti daje javnosti, odnosno građanima u sudjelovanju kreiranja javnih politika. Uvođenjem novog oblika upravljanja (public governance) u kojem vlasti prilikom kreiranja određenih javnih politika surađuju s različitim akterima koji imaju interese vezane uz nju ili su u značajnoj mjeri pogođeni njenim učincima, za razliku od tradicionalnog upravljanja u kojem su se odluke donosile i provodile putem državne sile.²⁵

Postoje tri razine uključenosti javnosti u oblikovanje propisa i donošenje politika. Prva razina je informiranje javnosti od strane donositelja odluka prema javnosti. Tu se radi o jednosmjernoj komunikaciji. Viša razina uključuje konzultiranje javnosti, primanje povratne informacije, ali samo za pitanja koja su već stavljena na dnevni red i koja su otvorena za raspravu. Kao najvišu razinu imamo participaciju javnosti, postojanje dijaloga i partnerskog odnosa te mogućnost predlaganja dnevnog reda.²⁶

Primjena načela transparentnosti povećava se vidljivost i dostupnost informacija građanima i drugim subjektima privatnog i civilnog sektora te načela otvorenosti kojim se nastoji što više uključiti građane i zainteresirane subjekte (putem javnih debata, davanjem mišljenja, formuliranjem preporuka) u postupak izrade zakona i drugih propisa što rezultira boljom regulacijom, odnosno donošenjem kvalitetnijih propisa i dokumenata kao što su strategije ili akcijski planovi.²⁷

3.1. Akteri javnih politika

U procesu stvaranja javnih politika sudjeluje vlast, ekspertiza te ostali zainteresirani dionici koji se definiraju kao “pojedinci, skupine i organizacije koje imaju interes u pojedinoj politici tako da utječu ili mogu utjecati na određenu politiku ili pak da ta politika utječe na njihov društveni položaj”²⁸

Najčešća podjela aktera nacionalnog političkog sustava koji sudjeluju u kreiranju javnih politika je na formalne i neformalne. Formalni akteri su oni kojima su ovlasti dane zakonom i/ili Ustavom da provode i kreiraju politike.²⁹ To su akteri iz sve tri grane vlasti, dakle iz

²⁵ Petak, Zdravko, Javne politike i problemi modernog upravljanja, *Hrvatska javna uprava*, god. 8., 2008., br. 2., str. 446.

²⁶ Đurman, Petra, Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 70, 2020. br. 2-3, str. 410.

²⁷ Koprić I., Marčetić g., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., op. cit. (bilj. 2), str. 211.

²⁸ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 47.

²⁹ Birkland, Thomas, op.cit. (bilj.7), str. 73.

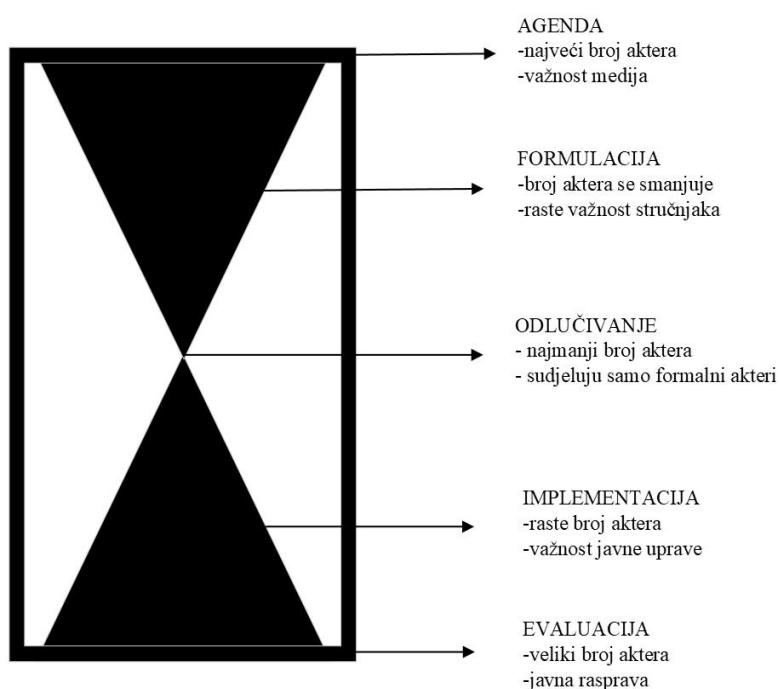
zakonodavne (parlament), izvršne (predsjednik, vlada, uprava) i sudske vlasti te imenovani službenici i izabrani dužnosnici. Neformalni akteri su oni koji imaju pravo sudjelovati u političkom procesu. To im pravo proizlazi iz općeg prava sudjelovanja u demokratskom procesu, a ne iz zakonskih ovlasti. Oni su uključeni jer zastupaju i promiču njima važne interese.³⁰ U skupinu neformalnih aktera ubrajaju se pojedinci, odnosno građani i birači, političke stranke, masovni mediji, istraživačke institucije, primjerice sveučilišta i instituti, ekonomski akteri te akteri civilnog društva, ponajprije udruge i sindikati.³¹

Treba spomenuti da u kreiranju nacionalnih politika, ulogu imaju formalni i neformalni akteri iz međunarodne arene, razne međuvladine i međunarodne nevladine organizacije i nadnacionalna tijela³² kao što su: Europska unija, Ujedinjeni narodi, Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Svjetska trgovinska organizacija...

3.2. Akteri prema fazama procesa stvaranja javnih politika

Važnost i broj različitih aktera u pojedinoj fazi stvaranja javne politike može se prikazati slikovito u obliku pješčanog sata.

Shema 4 Prikaz faza i aktera u faznom modelu



Izvor: Petek A., Petković K. (ur.), Pojmovnik javnih politika, str. 135.

³⁰ Ibid.

³¹ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 24.

³² Ibid.

Kao što se na prikazu vidi, u prvoj fazi u kojoj dolazi do stavljanja problema na dnevni red sudjeluje najveći broj aktera. U ovoj fazi veliku važnost imaju mediji, ali i interesne skupine, političke stranke i građani. Prilikom formulacije javne politike, broj aktera se smanjuje. Ovdje se naglasak stavlja na stručnjake koji vrednuju alternativna rješenja u pojedinim sektorskim politikama, sudjeluju u analizi određene politike te surađuju sa formalnim akterima prilikom odabira najboljeg rješenja. U fazi odlučivanja sudjeluje najmanji broj aktera, odnosno sudjeluju samo formalni akteri koji imaju ovlasti dane zakonom ili Ustavom za donošenje odluka, primjerice članovi vlade i zastupnici u parlamentu. U fazi implementacije, dolazi do povećanja broja aktera, a posebnu važnost imaju tijela javne uprave jer oni provode politike. U fazi evaluacije broj aktera se dalje širi, tu sudjeluju formalni i neformalni akteri. Formalni kroz praćenje uspješnosti provedbe politike, a neformalni u obliku “kritičara” s obzirom da na njih ta politika utječe.

3.3. Uloga javnosti u fazi inicijative i formulacije javne politike

U prethodnom poglavlju istaknula sam medije kao važne aktere u početnoj fazi donošenja neke javne politike. Mediji imaju veliki utjecaj jer su oni ti koji prenose informacije i oblikuju javno mnijenje. Tradicionalno su građani informacije primali iz tiskanih medija kao što su knjige, časopisi, letci, politički pamfleti te radija i televizije. Iako su i danas to vrlo česti izvori informacija o političkim zbivanjima, razvoj digitalnih medija promijenio je dostupnost informacija u smislu da nas jedan klik dijeli od njih. Preko niza web stranica, blogova, društvenih mreža vrlo lako se mogu saznati informacije o problemima koje muče društvo, poduzimaju li se potrebni koraci u njihovom uklanjanju ili ublaživanju, na koji način i tko su dionici u tom procesu. Društvene mreže poput Facebooka, Twitera i Youtube-a postaju sve popularniji izvor informacija, lako se komunicira poruka koja se želi prenijeti te je doseg ljudi koji će ju vidjeti jako velik. To su prepoznali i političari koji koriste društvene mreže za informiranje javnosti o svom radu, povećavaju svoju popularnost i vrlo često ih koriste kao alat za ukazivanje mana oporbenih političkih stranaka i političara, primjerice aktivnost bivšeg američkog predsjednika Trumpa na Twitteru čiji bi tweetovi nerijetko postali svjetske vijesti.

Mediji imaju veliku važnost kod stavljanja problema na dnevni red (agenda setting), oni pomažu da određena pitanja dobiju veću pažnju kod javnosti, mogu naglasiti važnost određenog problema te omogućiti ideje i povratne informacije izabranim dužnosnicima i

službenicima.³³ Manje skupine lakše plasiraju svoje interese i akcije, posebno ako njihovo djelovanje dobije veću medijsku pozornost.

Ovakva dostupnost informacija omogućuje pojedincima da se osjećaju uključeno u svojoj zajednici, imaju mogućnost oformiti mišljenje o aktualnostima, sudjelovati u demokratskim izborima i na takav način dati svoj doprinos u kreiranju politika. No što je s onima koji ne izlaze na izbore? I oni mogu sudjelovati na način da se javno izjašnjavaju o problemima u njihovim zajednicama, pišu pisma i prigovore javnim vlastima, organiziraju prosvjede ili neke druge političke akcije. Ljudi se najlakše mobiliziraju kada nešto prijeti, ili se čini da prijeti njihovom načinu života tako da potaknu formalne aktere javnih politika na djelovanje.³⁴

Interesne grupe imaju veliku važnost u donošenju politika jer jačaju stajališta i interese pojedinaca kroz aktivnost grupe. Interesne grupe su “skup ljudi ili organizacija koje se ujedinjuju radi postizanja željenih političkih rezultata.”³⁵ Osnivaju se radi zaštite, promicanja i ostvarivanja posebnih interesa. Iako bilo tko može osnovati grupu, njeno samo postojanje ne znači da će imati utjecaj na donošenje politike. Velike interesne grupe imaju veliki broj članova koji, najčešće, plaćaju članarinu te samim time imaju veće resurse za promicanje svojih interesa, više znanja i informacija na koji način progurati svoj program i utjecati na donositelje politika. Mnoge interesne grupe bave se lobiranjem kod visoko pozicioniranih dužnosnika i izabраниh službenika kako bi što bolje progurale svoje interese. S vremenom je lobiranje dobilo negativnu konotaciju jer se povezuje s korupcijom, tajnim i sumnjivim dogovorima te nepoštenim političarima i praksama.³⁶

Interesne grupe imaju veliku ulogu tijekom donošenja dnevnog reda, ali i u fazi formulacije javne politike upravo zbog količine informacija s kojom raspolažu i poznavanjem pozadine i/ili uzroka problema koje nastoje riješiti ili oblikovati politiku tako da štiti i promiče njihove ekonomske ili političke interese.

Političke stranke utječu na javnost izlaganjem svojih programa, strategija te na koji način će riješiti probleme. Na parlamentarnim izborima birači odabiru opcije za koje smatraju da će ih najbolje predstavljati. Dobivanjem potpore od strane glasača i pobjedom na izborima, stranke dolaze u mogućnost odlučivati o tome koji problemi dolaze na dnevni red. Politička opcija koja nije pobijedila na izborima i dalje ima utjecaj na kreiranje politika davanjem prijedloga vladajućoj opciji, ali i kritiziranjem postojećeg stanja. Primjerice istupanjem u

³³ Birkland, Thomas, op.cit. (bilj.7), str. 110.

³⁴ Ibid., str. 99.

³⁵ Birkland, Thomas, op.cit. (bilj.7), str. 100.

³⁶ Ibid.

medije nastoje utjecati na stavove javnosti te na taj način potaknuti građane na akcije kojim se pokušava promijeniti trenutno stanje.

Kod formulacije, smanjuje se broj aktera koji sudjeluju u procesu donošenja politike u odnosu na broj aktera koji sudjeluju u postavljanju dnevnog reda, jer je uvjet za sudjelovanje u ovoj fazi minimalno znanje o problemu koji se nastoji riješiti. Pojavljuju se stručnjaci iz područja u kojem politika djeluje kao najznačajniji akteri. Oni mogu biti “zaposlenici tijela vlasti (državni službenici), stručnjaci za sektor u kojem rade ili koji su zaposleni na sveučilištima, istraživačkim institutima, ali i organizacije civilnog društva i međunarodnih organizacija.”³⁷

³⁷ Petek A., Petković K. (ur.), op. cit. (bilj. 4), str. 65.

4. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU

Savjetovanje s javnošću (građani, civilno društvo i javni sektor) smatra se jednim od najvažnijih instrumenata pomoću kojih se ostvaruju načela transparentnosti i otvorenosti kao osnova za dobro upravljanje.

Glavna svrha savjetovanja jest prikupljanje informacija o interesima javnosti, njihovim stavovima, prijedlozima vezanih uz određenu javnu politiku. Može služiti kao pomoć pri uočavanju slabosti (ukoliko one postoje) ili negativnih učinaka koje neka politika može uzrokovati kako bi se na vrijeme otklonili.

Neke od koristi koje donosi djelotvorno savjetovanje s javnošću su: prikupljanje širokog spektra podataka, ideja i stručnih mišljenja, širi se prostor za inovativna rješenja, pravodobno otkrivanje mogućih problema u provedbi propisa, osnaživanje i jačanje demokratske političke kulture te poboljšanje kvalitete propisa i njihovo prihvatanje. Na lokalnoj razini savjetovanje s javnošću može se provesti organiziranjem javnih rasprava, savjetodavnih sastanaka ili provođenjem anketa radi mogućnosti okupljanja i vođenja rasprave dok je na nacionalnoj razini najkorištenija metoda internetsko savjetovanje koje podrazumijeva objavu nacrtu zakona i drugih propisa na internetskim stranicama kako bi svi zainteresirani mogli komentirati i davati prijedloge.

4.1. Savjetovanje s javnošću u Republici Hrvatskoj

Vlada Republike Hrvatske 2009. godine donosi Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (u daljnjem tekstu: Kodeks) kojima se utvrđuju opća načela, standardi i mjere za savjetovanje.³⁸ Svrha Kodeksa je svim tijelima koji su uključeni u proces donošenja zakona i propisa pružiti smjernice za suradnju sa zainteresiranom javnošću, dok je krajnji cilj olakšati interakciju s građanima te ih potaknuti na aktivno sudjelovanje u javnom životu.

Zakon o pravu na pristup informacijama donesen 2013. godine propisuje da tijela javne vlasti nadležna za izradu zakona i podzakonskih akata imaju obvezu provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana od dana objave nacrtu zakona (ili drugog propisa) na internetskim stranicama uz objavu razloga za donošenje propisa i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem. Nakon provedenog savjetovanja tijela javne vlasti bila su dužna o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima obavijestiti zainteresiranu javnost

³⁸ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/2009.

putem internetske stranice te objaviti izvješće o provedenom savjetovanju i dostaviti ga Vladi Republike Hrvatske.³⁹ Od travnja 2015. godine, tijela državne uprave provode savjetovanje s javnošću preko središnjeg državnog internetskog portala e-Savjetovanje, dok druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima imaju mogućnost izbora hoće li savjetovanje provesti putem vlastitih internetskih stranica ili preko državnog portala.⁴⁰

U 2022. godini dolazi do treće izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama u kojem se, između ostalog, uvodi obveza objave informacija o sastavu radnih skupina na početku procesa provedbe savjetovanja, za razliku od prije kada su se ti podatci objavljivali u izvješću o provedbi savjetovanja.⁴¹ Ova odredba uvedena je radi osiguranja potpune transparentnosti kod postupka izrade i donošenja zakona, drugih propisa i akata sa ciljem jačanja povjerenja građana u institucije.

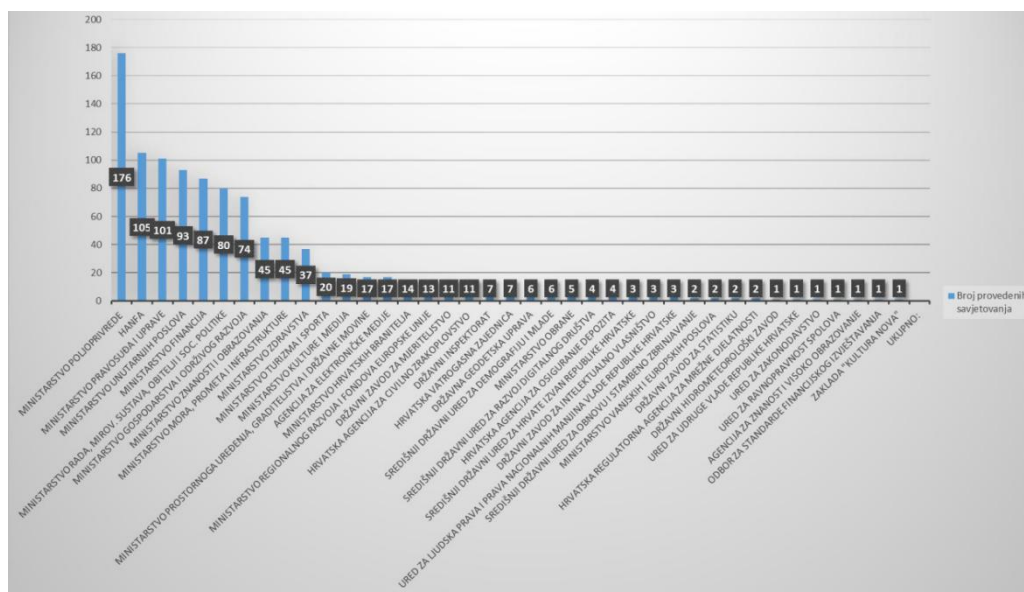
Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske donosi godišnje Izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (u daljnjem tekstu: Izvješće) koji se izrađuje sukladno s Kodeksom. Prema Izvješću, u 2022. godini provedeno je 1028 savjetovanja državnih tijela putem portala e-Savjetovanje te 54 savjetovanja koja je provela Hrvatska narodna banka putem svoje internet stranice. Najveći broj savjetovanja s javnošću provelo je Ministarstvo poljoprivrede, njih 176. Tijela i njihov broj provedenih savjetovanja prikazana su u Tablici 2.

³⁹ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/2013.

⁴⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 85/2015.

⁴¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 69/2022.

Tablica 2 Tijela koja su provodila savjetovanja s javnošću u 2022. godini



Izvor: preuzeto iz Izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2022. godini.

Od ukupnog broja provedenih savjetovanja, 526 odnosilo se na pravilnike, 168 na zakonske akte, 108 na akte u vezi s procjenom učinka propisa, 32 na Uredbe, 33 na odluke te 161 na savjetovanje u vezi ostalih akata.

Iako Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa rok za savjetovanje s javnošću u trajanju od 30 dana, od 1028 savjetovanja, samo 106 savjetovanja je trajalo trideset ili više dana dok su ostala savjetovanja provedena u skraćenom roku jer se tijela pozivaju na žurnost u rješavanju problema, odnosno donošenja akata.

U postupku savjetovanja, u 2022. godini sudjelovalo je ukupno 6.552 pravnih i fizičkih osoba od 50.980 registriranih korisnika na portalu e-Savjetovanje te je pristiglo 23.069 komentara. Od zaprimljenih komentara 3.850 je prihvaćeno, 2.070 je djelomično prihvaćeno, 7.276 je primljeno na znanje i 7.380 nije prihvaćeno.

5. ZAKLJUČAK

Proces donošenja javnih politika je vrlo kompleksan. Da bi se shvatio cijeli postupak od prepoznavanja nekog problema koji muči neku društvenu zajednicu do donošenja politike kao i posljedice njene provedbe potrebno je razumjeti sve elemente koji čine taj proces. U ovom radu prikazano je kako se definira javna politika, podjela javnih politika prema područjima na nacionalnoj razini te što su ciljevi neke politike i kojim instrumentima se oni postižu.

Sam proces donošenja politike prikazan je faznim modelom koji se sastoji od pet faza: inicijative, formulacije, odlučivanja, implementacije i evaluacije. Svaka faza pokazuje nam jedan dio procesa kreiranja javne politike. Te faze u praksi nisu neodvojive, može doći do preskakanja određene faze ili do njihovog ponavljanja ovisno o složenosti problema ili njegovom rješenju, načinu provođenja politike ili njene prihvaćenosti od strane građana. Određivanje koji problemi imaju prioritet za rješavanje nije samo u rukama vladajuće elite. Građani imaju utjecaja osnivanjem interesnih grupa ili članstvom u njima, sudjelovanjem u raznim političkim akcijama, primjerice prosvjedima ili štrajku, djelovanje kroz političke stranke, ali i samim izlaskom na izbore na kojima odlučuju o svojim predstavnicima u parlamentu i Vladi koji imaju ovlasti donositi zakone i druge propise kojima se oblikuje politika. Kako bi ona bila što kvalitetnija, učinkovitija i bolje prihvaćena od strane građana, kreatori javnih politika koriste se raznim instrumentima. Jedan od najprihvaćenijih je savjetovanje s javnošću koje se u Republici Hrvatskoj provodi putem e-Savjetovanja u kojem zainteresirana javnost može dati svoje prijedloge i mišljenja u vezi nacrtu zakona ili nekog drugog propisa kojeg tijelo javne vlasti ima obvezu objaviti na internetskim stranicama. Prema podacima iz Izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću za 2022. godinu vidimo da 16,69% zaprimljenih prijedloga prihvaćeno, a 9% komentara je djelomično prihvaćeno. To nam pokazuje u kolikoj mjeri je javna vlast otvorena prijedlozima građana i ostale zainteresirane javnosti.

6. LITERATURA

1. Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process*, Routledge, New York, 2016.,
2. Dye, Thomas, *Understanding public policy*, Pearson Education Inc., Boston, 2016.,
3. Dunn, William, *Public policy analysis - An integrated approach*, Routledge, New York, 2018.
4. Koprić I., Marčetić g., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet, Zagreb, 2021.
5. Petek A., Petković K. (ur.), *Pojmovnik javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2014.
6. Shulz, David, *Encyclopedia of public administration & public policy*, Facts On File, Inc., New York, 2004.
7. Đurman, Petra, Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 70, 2020. br. 2-3.
8. Petak, Zdravko, Javne politike i problemi modernog upravljanja, *Hrvatska javna uprava*, god. 8., 2008., br. 2.

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/2013.
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 85/2015.
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 69/2022.
4. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/2009.
5. Izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Popis tablica

Tablica 1 Podjela javnih politika po područjima.....	4
Tablica 2 Tijela koja su provodila savjetovanja s javnošću u 2022. godini.....	19

Popis shema

Shema 1 Hijerarhija ciljeva javne politike.....	5
Shema 2 Prikaz faznog modela.....	7
Shema 3 Razine dnevnog reda.....	8
Shema 4 Prikaz faza i aktera u faznom modelu.....	13