

Boris Bakota*

UDK 35.076(038)

Benchmarking, uspoređivanje postupaka i rad jedne organizacije s postupcima i radom druge organizacije, pri čemu se najčešće uspoređuju kvaliteta, vrijeme i troškovi. Da bi se *benchmarking* uspješno proveo, potrebno je najprije utvrditi najbolje organizacije u nekom sektoru, primjerice najbolje općine i gradove, te njihove rezultate i postupke usporediti s vlastitima. Na taj način najbolje će se moći utvrditi zašto su neke organizacije uspješne, a neke ne. *Benchmarking* je sredstvo koje se mora sustavno primjenjivati da bi se moglo uspješno djelovati na poboljšanju postupaka i rada u vlastitoj organizaciji. Uzmemo li za primjer općine, jasno je da između njih postoje objektivne razlike – financijski kapaciteti, ljudski kapaciteti, veličina, zemljopis i sl., te stoga ne možemo doslovno prenositi određena rješenja. *Benchmarking* traži pronalaženje onoga što je određenu organizaciju učinilo uspješnom te je osnovni zadatak postaviti temeljne standarde vlastitoj organizaciji. Uobičajena *benchmarking* metodologija obuhvaća: a) utvrđivanje problematičnih područja – budući da se *benchmarking* zaista može upotrijebiti u bilo kojem području, potrebno je da onaj tko utvrđuje metodologiju zaista dobro poznaje funkciju, postupke i strukturu organizacije u kojoj ga želi primijeniti; b) utvrđivanje drugih organizacija (npr. općine su slične gradovima) koje imaju slične postupke i načine rada; c) utvrđivanje organizacija koje su u željenom području vodeće, pri čemu ne mora biti riječ samo o organizacijama iz iste države; d) provođenje detaljnih istraživanja glede određenih postupaka i metoda u vodećim organizacijama; e) posjet organizacijama koje su vodeće ili dolazak stručnjaka iz drugih organizacija koji procjenjuju organizaciju

* Prof. dr. sc. Boris Bakota, izvanredni profesor i predsjednik Katedre upravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (associate professor and head of the Chair of Administrative Sciences, Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer, Osijek, e-mail: bbakota@pravos.hr)

domaćina; f) provođenje nove i poboljšane organizacije rada i postupaka. Provođenje *benchmarkinga* obuhvaća tri najvažnija tipa troškova: posjete, vrijeme i održavanje baze podataka. *Benchmarking* metode vrlo su prihvaćene i korištene u državnoj i javnoj upravi jer je sve manje razlika između privatnoga i javnoga sektora, iako i dalje postoje značajne i važne razlike između tih dvaju sektora. *Benchmarking* metoda pokazala se vrlo korisna i u mnogim je europskim državama dovela do poboljšanja kvalitete u javnome sektoru.

Delphi metoda (engl. *delphi method*), dobila je ime prema Proročištu Delphi. Razvila se tijekom Drugoga svjetskog rata radi predviđanja utjecaja tehnologije na ratovanje. Kod delphi metode sastavlja se grupa stručnjaka koja anonimno raspravlja o nekom problemu u više krugova. Nakon svakoga kruga rasprave voditelj je zadužen sažeti predviđanja stručnjaka i razloge na kojima su utemeljili svoja predviđanja, ali u anonimnom obliku. Stoga je u svakom sljedećem krugu stručnjak u mogućnosti revidirati svoja mišljenja i stavove s obzirom na mišljenja i stavove drugih stručnih sudionika. Vjeruje se da će se na taj način doći do najboljeg odgovora budući da se smatra da će strukturirana grupa stručnjaka biti točnija u svojim predviđanjima od nestrukturiranih grupa. Delphi metodom jamči se anonimnost sudionika i nakon sastavljanja konačnoga izvješća, pa će razmišljanja biti slobodnija, jer bi kod provođenja javne rasprave nečija osobnost ili ugled mogli izvršiti određeni pritisak na druge sudionike. Sudionici su također oslobođeni straha od nekih svojih razmišljanja, odnosno mogućnosti da netko ismije ili omalovaži njihove ideje. Sudionici odgovaraju na pitanja u obliku upitnika, ali mogu dati i svoje primjedbe. Voditelj će filtrirati nepotrebni sadržaj i sudionicima proslijediti dana razmišljanja, a time će se smanjiti negativni učinci panela u kojima se sudionici međusobno suočavaju u svojim razmišljanjima. Sudionici su također slobodniji promijeniti neko svoje razmišljanje nego kada svojim imenom stoje iza njega, a nema ni opasnosti priklanjanja stavovima grupe ili određenih kolega. Iako je poput drugih metoda i delphi metoda prvobitno bila korištena isključivo u privatnom sektoru, danas se sve više koristi i u javnom odnosno državnom sektoru. Poznata je njezina primjena kod država Južne Amerike i Kariba u zajedničkom javnom i privatnom pristupanju rješavanju najvažnijih razvojnih problema koja je obuhvatila 1.454 sudionika u stvaranju eLAC Akcijskoga plana za Latinsku Ameriku. Delphi metoda omogućuje uključivanje velikoga broja sudionika, ali i njihovo razdvajanje u više grupa – npr. predstavnici vlasti, predstavnici građana, stručnjaci i partneri iz privatnoga sektora.

Dotmocracy, pojam od engleskih riječi *dot* (točka; istočkati) i *democracy* (demokracija). Dotmocracy je sredstvo koje omogućuje da se odluke donose transparentno, uključujući velike grupe i stvarajući jednake mogućnosti. Riječ je o jednostavnoj metodi kojom se izražava stupanj slaganja velikog broja ljudi o nekom pitanju. Ideje se napišu na posebno dizajniranom listu papira (*dotmocracy sheet*) i na njemu se olovkom u obliku točke označava stupanj slaganja (potpuno se slažem, slažem se, neutralno mišljenje, ne slažem se, potpuno se ne slažem). Osobe mogu napisati i neko svoje mišljenje u vidu prednosti i mogućnosti ili zabrinutosti i slabosti, a osobe se same izjašnjavaju o temama koje žele. Dotmocracy je metoda koja je sudionicima vrlo privlačna budući da se izjašnjavaju anonimno, pa nema »glupih« ili »loših« mišljenja. Za razliku od ostalih metoda, poput istraživanja ili glasovanja, ljudi sami mogu vidjeti zajedničke sklonosti i stavove te se time utječe na stvaranje zajednički podržanih planova. Njome se sprječavaju verbalne tirade i dugotrajni govori, a omogućuje se i najtišim sudionicima da se izjasne. Utvrđuju se zajednički prioriteti, a podržava se prijateljska rasprava koja vodi do praktičnih rješenja. Prije samog sastanka potrebno je svim sudionicima dostaviti materijal o kojem će biti riječ. Organizatori će na početku konferencije ili sastanka dati neka uvodna razmatranja te pozvati sudionike da se podijele u manje grupe u kojima će se raspravljati o spomenutim problemima. Kao rezultat rasprava pojaviti će se neki zaključci koji će se ponuditi sudionicima da se o njima izjasne. Nakon što završi vrijeme u kojem se sudionici mogu izjasniti, organizatori će prikupiti *dotmocracy* listove i raščlaniti ih da bi se utvrdilo o kojim pitanjima postoji velika razina slaganja o nekom stavu, a u kojima su veća razmimoilaženja u stavovima. Sastanak u pravilu traje dva-tri sata, a vrlo je značajno da se na njemu okupi velik broj sudionika različitih struka i zanimanja koji su zainteresirani za temu. Da bi se pravilno postavile tvrdnje, potrebno je da rasprava bude kvalitetna i motivirajuća. Vrlo je značajno da rezultate tumače stručne osobe kojima je cilj pronalaženje zajedničkoga rješenja o kojemu se većina sudionika složila ili nije složila.

Građansko sudjelovanje (engl. *citizen participation*), uključivanje građana u rad javne uprave, u ovom kontekstu u rad jedinica lokalne i regionalne samouprave, u njihove poslove i općeniti razvoj lokalnih zajednica. S obzirom na prirodu predstavničke demokracije, jasno je zašto bi lokalne vlasti trebale uključivati građane u procese odlučivanja, ali postoje i prednosti koje bi predstavnicima lokalnih vlasti omogućile da kvalitetnije i učinkovitije odrade svoje poslove, pa će im samim time vjerojatno

zadovoljni građani ponovo dati svoje povjerenje na izborima. Suradujući s građanima vjerojatno će se kreirati realističnije politike i strategije, a i poduzetnici će se prije odlučiti na ulaganje u jedinicama u kojima vlada sinergija lokalnih vlasti i građana. Lokalne vlasti trebaju biti otvorene i suradnji s lokalnim poslovnim sektorom, ali i nevladinim udrugama te biti otvorene javnosti u smislu svoga rada (poglavito u vrijeme suvremenih informacijskih tehnologija). Centar za ekspertizu reforme lokalne samouprave Vijeća Europe 2007. u sklopu Nacrta strategije inovacija i dobre vladavine na lokalnoj razini kao prvi cilj spomenuo je stavljanje građana u središte svih demokratskih institucija i postupaka. Vijeće Europe još je 1985. donijelo Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Dodatni protokol Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu građana na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti usvojen je 2009., a na snagu je stupio 1. lipnja 2012. (Republika Hrvatska još ga nije potpisala). Njime se osigurava međunarodno jamstvo prava na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti, kao i mogućnost određivanja odnosno utjecaja na prava i dužnosti lokalnih vlasti. Države su obvezane poduzimati pravne i druge mjere u smislu omogućavanja i izvršavanja toga prava. Dodatnim se protokolom traži i poduzimanje mjera u smislu osiguravanja etičkoga integriteta i transparentnosti izvršavanja prava i dužnosti lokalnih vlasti koje se ne ugrožavaju vršenjem prava građana na sudjelovanje u obavljanju tih poslova. Zakonodavstvo Republike Hrvatske kao oblike neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje referendum, savjetodavni referendum, zborove građana, građanske inicijative i predstavke građana. Vijeće Europe kao jedan od dobrih modela uključenosti građana u poslove javnih vlasti smatra C.L.E.A.R model. C (*can do*) – građani imaju znanje i vještine za sudjelovanje; L (*like to*) – građani imaju osjećaj pripadnosti koji ih potiče na sudjelovanje; E (*enabled to*) – građanima je omogućeno sudjelovanje; A (*asked to*) – lokalne vlasti i nevladine udruge mobilizirale su građane i R (*responded to*) – građani su se osvjedočili o razmatranju njihovih stavova i mišljenja. Vijeće Europe ponudilo je lokalnim vlastima i neke tehnike građanskoga sudjelovanja – uključivanje građanstva u školske programe – i kao subjekta, ali i aktivnosti; utvrđivanje sadašnjega stanja građanske aktivnosti i utvrđivanje mjera koje se moraju poduzeti; delegiranje ovlasti unutar zajednice u pitanjima školstva, vrtića, javne sigurnosti, ustanova skrbi, zdravstvenih ustanova, sporta, razonode, parkova, kulture i stanovanja; uspostavljanjem mehanizama za uključivanjem volontera u razne aktivnosti; uspostavljanjem pravila postupanja zaposlenika i izabranih lokalnih dužnosnika kako bi se uskladili sa suvremenim visokim etičkim

standardima; javnom objavom zapisnika i mogućnošću postavljanja pitanja i objavljivanjem raznih izvješća; uspostavljanjem dokumentacijskih i informacijskih centara i organiziranjem javnih debata; pojednostavljivanjem raznih administrativnih postupaka; uspostavljanjem i provođenjem profesionalne komunikacijske politike; organiziranjem seminara, okruglih stolova, anketa i drugih načina uključivanja građana u izjašnjavanje o svojim stavovima; iskorištavanjem suvremenih informacijskih i komunikacijskih tehnologija usporedo s korištenjem i dosadašnjih metoda; omogućavanjem građanskih inicijativa i konstruktivnim pristupom pritužbama građana; uspostavljanjem suradnje, pa i financijske pomoći nevladinim udrugama u područjima u kojima nadopunjuju javne poslove; uspostavljanjem redovitih sastanaka s predstavnicima poslovnoga sektora, nevladinih udruga i predstavnicima građana; uspostavljanjem vijeća mladih te provođenjem godišnjih ispitivanja javnoga mnijenja kako bi se pravodobno utvrdilo kako građani ocjenjuju lokalne vlasti i u kojim bi se područjima trebale poduzeti dodatne aktivnosti.

Metoda otvorenog prostora (engl. *open space method*), nazvana i otvorena metoda jer predstavlja pristup organizaciji konferencija koji nije ograničen strogim pravilima. Netko će tvrditi da takav pristup nije ništa novo, ali je zapravo riječ o tomu da se u organizaciji konferencija prestalo robotovati strogo zadanim oblicima i formalnim ograničenjima. Smatra se da je taj pristup otkrio (ali ne izumio) Harrison Owen 1980-ih. Vodeći mnoge konferencije, utvrdio je da ljudi najdjelotvornijim dijelovima konferencija smatraju stanke za kavu, budući da tada mogu neograničeno razgovarati s onima s kojima žele o temama koje ih zanimaju. Pozivnica za skup treba biti kratka navodeći samo temeljne zadaće i ideje konferencije. Smatra se da je *open space* metoda pogodna za skupove između 5 i 2.100 sudionika. Pri organiziranju postoji pet temeljnih načela i jedno pravilo; 1. tko god dođe, prava je osoba – važno je da se pojave osobe koje su zainteresirane da bi se nešto napravilo; 2. kada god počne, pravo je vrijeme – duh i kreativnost ne mogu se voditi satom; 3. gdje god da se dogodi, pravo je mjesto – moguće je otići na dvorište, u park ili na piće; 4. što god da se dogodilo, bilo je jedino moguće da se dogodi – podsjeća sudionike da se prošlost ne može izmijeniti i da nema koristi u prigovaranju i raspravljanju; 5. kada je gotovo, zaista je gotovo – nitko unaprijed ne može znati koliko će biti potrebno da se nešto riješi, ali ako se riješi prije isteka zadanoga vremena za rad, potrebno je rad prekinuti i prijeći na nešto drugo. Pravilo dvaju stopala (*Law of two feet*) podsjeća sudionika da ako se nađe u situaciji u kojoj ne pridonosi, ali i u kojoj ne uči ništa, potrebno je iskoristi dva stopala i otići

dalje. Pametnije je otići u drugu grupu i zadobiti nešto ili pridonositi nego nepotrebno boraviti u grupi u kojoj ne pridonosi i ne uči. *Open space* metodom želi se postići rasprava o pitanjima koja su sudionicima najvažnija. Pitanja će pokrenuti oni koji su najsposobniji riješiti ih, sve će se ideje, prijedlozi, rasprave i sl. zapisati u izvješćima koja će se na kraju predstaviti i drugim grupama, a sami će sudionici biti zadovoljniji i učinkovitiji jer su raspravljali o njima najvažnijim temama. *Open space* metoda pokazat će najbolje rezultate kada je riječ o nečemu zaista značajnom, ali i kompleksnom, što zapravo nitko sam ne može riješiti. Potrebno je uključivanje ljudi različitih struka i znanja, ali pritom mora biti riječ o pitanju koje se žurno mora riješiti, jer je sudionicima to značajno. *Open space* metoda neće uvijek postići dobre rezultate. Ako problem nije važan, ljudi neće biti motivirani riješiti ga. Ako problem nije složen, treba ga riješiti pojedinac, a ne raspravljati o njemu. Ako nema raznolikosti među sudionicima, neće biti ni uspješnoga rješenja, a prijetnju uspjehu predstavlja i nedostatak želje i volje, kao i žurnosti u rješavanju. Organizacijski, potrebno je složiti stolce u krug ili u većim grupama u koncentrične krugove i postaviti *flip chart*. Sudionici tako sami mogu izabrati zanimljive teme i pridružiti se grupi u raspravi. Važno je da rasprava bude opuštena. Voditelj treba vrlo sažeto iznijeti razloge okupljanja te sudionicima ostaviti nekoliko minuta da promisle o temama. Nakon toga zainteresirani pojedinci trebali bi na veće papire napisati svoje ime, temu rasprave u nekoliko natuknica i zalijepili papire na zid. Osoba koja je predložila raspravu ujedno je obvezna i voditi raspravu u svojoj grupi te osigurati da se na kraju sastavi izvješće o radu. Rasprave u grupama traju otprilike 90 minuta, a kako je moguće više zasjedanja, konferencije na kojima se koristi *open space* metoda u pravilu traju od pola dana do dva. Moguće je da se inicijatoru teme ne pridruži nitko, pa je logično da se on pridruži nekoj drugoj grupi. Moguće je da netko od sudionika ne bude zadovoljan raspravom u svojoj grupi ili izgubi interes, pa se očekuje da prijeđe u neku drugu grupu. Potrebno je da sve formalnosti (stanke za kavu, ručak i sl.) budu unaprijed poznate kako bi se rad zaista odvijao nesmetano i vrlo spontano. *Open space* metode koriste se gotovo u cijelom svijetu, a vrlo su popularne i u europskim institucijama.

Nekonferencija (engl. *unconference*), sastanak kojim upravljaju njegovi sudionici. Suvremeno doba prepuno je raznih okupljanja stručnjaka koji raznim oblicima (konferencije, seminari, okrugli stolovi i dr.) raspravljajući pokušavaju doći do nekih zajedničkih stavova i/ili odluka. Riječ je u pravilu o unaprijed zadanom obliku u kojemu se stvari događaju u za-

danim okvirima. Nekonferencija je moderni pojam koji se suprotstavlja dosadašnjim krutim oblicima konferencija. Uobičajeno je da na početku takvoga skupa sudionici sami utvrđuju dnevni rad te svatko može inicirati neku temu javljajući se za riječ. Takve su nekonferencije pogodne za skupove podjednako kvalitetnih stručnjaka gdje nije potrebno da netko od sudionika održi uvodno izlaganje kako bi se naknadno drugi sudionici mogli voditi tim izlaganjem. Mnogobrojni su primjeri nekonferencija, poglavito u pojedinim stručnim područjima, a ovdje ćemo izdvojiti neke koji se mogu primijeniti u upravi, a i u odnosima uprave (državne, lokalne, javne) s građanima. *Birds of a feather* (svaka ptica svome jatu leti) neformalna je grupa za raspravu u kojoj se okupljaju ljudi sa zajedničkim interesima. Iz te grupe poslije se uspostavljaju razne mreže i diskusijske grupe. Iako na raspravama postoji netko tko njima rukovodi, puno se lakše ostvaruje odnos sa slušateljima nego na redovnim stručnim raspravama. *Lightning talk* (govor munje) predstavlja skupinu izlaganja koja moraju biti vrlo kratka i jezgrovita (1–10 minuta, najčešće 5 minuta) da bi se zadržala pažnja slušatelja, a samim time da bi se i izlagači usredotočili na iznošenje samo najvažnijih stavova. Pretpostavlja se da su se na skupu okupili stručnjaci iz nekoga područja i nema potrebe da izlaganja budu *ab ovo*. *Open space* metoda i *Dotmocracy* jedne su od vrlo kvalitetnih inačica nekonferencija koje se mogu koristiti u raspravljajima o javnim poslovima, o odlukama koje se moraju donijeti, izradi strategija povezanih s razmišljanjima zainteresiranih itd., pa je stoga njihovo korištenje prigodno i u državnoj ili javnoj upravi odnosno lokalnoj ili regionalnoj samoupravi.

Oluja ideja ili oluja mozgova (engl. *brainstorming*), aktivnost slobodnog generiranja mnogih ideja o nekoj temi, u početku lišena kritičke suzdržljivosti. Metoda započinje imenovanjem središnjega pojma (problema) o kojem će se razgovarati. Na početku aktivnosti potrebno je razmisliti što sve znamo o zadanome pojmu ili problemu. U tome nam mogu pomoći tzv. grozdovi koji predstavljaju postupak koji omogućuje slobodno i otvoreno razmišljanje o nekoj temi. Na temelju osobnoga znanja o nekoj temi ili problemu osoba promišlja tako da stvara sveze između pojmova koji se međusobno potom povezuju u cjelinu nalik grozdu. U sredini se upisuje ključna riječ ili pojam koji će potaknuti oluju ideja. Osoba potom povezuje sve asocijacije i pojmove koje veže za zadani pojam. Za vrijeme pisanja i povezivanja pojmova nije važno jesu li oni točni ili netočni. Važno je zapisati što više pojmova ili ideja u zadanome vremenu ili dok ideje ne presuše. Dakle u nekih tri do pet minuta zapisujemo sve što znamo ili mislimo da znamo o zadanome pojmu. Važno je zapisati sve na što pomislimo bez

obzira na to je li zapisano točno ili nije. Zato i kažemo da je oluja ideja ili oluja mozгова u početku lišena svakog kritizma i predstavlja aktivnost slobodnoga generiranja mnogih ideja o nekoj temi. Odgovori dobiveni olujom ideja mogu biti temelj za daljnju raspravu ili diskusiju. To znači da dobiveni odgovori mogu biti podloga za razmjenu mišljenja u parovima, a zatim u skupinama u kojima će doći do razmjene i/ili konfrontacije mišljenja. *Brainstorming* metoda često se koristi u raspravama iz područja državnoga ili javnoga sektora budući da omogućuje spontanost i uključivanje velikoga broja sudionika, a bez opasnosti pogrešnoga odgovora.

Potpuno upravljanje kvalitetom (engl. *total quality management – TQM*) povezivanje je filozofije menadžmenta da bi se sustavno poboljšavala kvaliteta proizvoda i postupaka. Iako se smatra da se poglavito koristi u privatnom sektoru, istina je da se podjednako treba koristiti i u državnom i javnom sektoru. TQM počiva na mišljenju da je kvaliteta proizvoda i postupaka odgovornost svih onih koji su uključeni u postupke stvaranja i potrošnje proizvoda ili usluga koje neka organizacija nudi te je potrebno uključivanje upravljača, radnika, dobavljača, ali i kupaca, odnosno korisnika da bi se ostvarila očekivanja i želje kupaca, odnosno korisnika. Primijenimo li TQM na državni odnosno javni sektor, jasno je da organizacije moraju biti usmjerene na korisnike. Da bi se postizalo stalno unapređivanje kvalitete i rezultata, potrebno je pravilno uključiti strategiju, postojeće podatke, učinkovite komunikacije te uključenost svih razina zaposlenika. Značajno je da se korisnike pita jesu li zadovoljni kvalitetom i razinom usluge ili nekoga proizvoda, a ne da organizacija prosuđuje koliko je ona zadovoljna obukom, treningom, uloženim financijama itd. Važan je samo korisnik. Iz organizacije je potrebno ukloniti svaki strah i stvoriti pravo radno okruženje, budući da je potrebno potpuno uključivanje svih zaposlenika. Osobito je bitno sve usmjeriti prema postupcima kao seriji koraka koji se temelje na povratnim obavijestima od korisnika. Postupke je potrebno definirati te postaviti mjerila kojima će se sustavno provjeravati ispravnost postupaka i popravljati odnosno uklanjati nedostatke. Sudionici u organizaciji moraju prihvatiti da je TQM integrirani sustav u kojemu su svi povezani i zajednički ostvarujući svoje funkcije pridonose konačnom rezultatu.

Prekogranična suradnja (engl. *transfrontier ili transborder cooperation*), suradnja dviju ili više samoupravnih jedinica (lokalnih, regionalnih) iz dviju ili više država. U okviru Vijeća Europe 1980. u Madridu potpisana je Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih

jedinica ili vlasti, koja uz proslav ima samo dvanaest članaka, a stupila je na snagu 22. prosinca 1981. Cilj joj je potaknuti i olakšati sklapanje prekograničnih sporazuma između lokalnih ili regionalnih vlasti unutar njihovih nadležnosti. Takvim sporazumom može se obuhvatiti regionalni razvitak, zaštita okoliša, poboljšanje kvalitete javnih službi i sl., a moguće je stvoriti i prekogranična udruženja odnosno konzorcije lokalnih vlasti. Kako bi se dopustila ustavna i pravna raznolikost sustava u državama članicama, Okvirna konvencija predlaže i modele sporazuma koje bi države, ali i lokalne i regionalne vlasti bolje prilagodile vlastitim potrebama i željama. Države potpisnice obvezale su se uklanjati poteškoće u prekograničnoj suradnji i pomoći onim jedinicama koje se uključuju u takvu suradnju. Dodatni protokol Okvirnoj konvenciji potpisan je 1995. u Strasbourgu, a na snagu je stupio 1. prosinca 1998. Njegov je zadatak bio osnažiti ulogu Okvirne konvencije i prava teritorijalnih jedinica na sklapanje prekograničnih sporazuma, priznavanja odluka prekograničnih tijela u domaćem pravnom sustavu, kao i priznavanja nekakvog prekograničnog tijela stvorenog radi kvalitetnoga provođenja aktivnosti prekogranične suradnje. Drugi protokol Okvirnoj konvenciji potpisan je 1998. u Strasbourgu, a na snagu je stupio 1. veljače 2001. Dok su Okvirna konvencija i njezin Protokol bili usmjereni na područja koja su fizički povezana, stvarno je stanje dovelo i do suradnje jedinica koje fizički nisu bile povezane. Drugi protokol pravno priznaje takvo stanje i stvara pravni okvir takvoj suradnji. Treći protokol Okvirnoj konvenciji potpisan je 2009. u Utrechtu, a na snagu je stupio 1. ožujka 2013. Njime se osigurava pravni status, uspostava i djelovanje tzv. euroregionalnih suradničkih grupacija (*Euroregional Cooperation Groupings*). Euroregionalnom suradničkom grupacijom lokalne vlasti i druga javna tijela ostvaraju svoje zadatke glede prekogranične ili međuteritorijalne suradnje. Republika Hrvatska Okvirnu je povelju potpisala 1999., a ratificirala tek 2003., a nije potpisala nijedan od dodatnih protokola. U dosadašnjoj praksi imamo više primjera različitoga određivanja pojma prekogranične regije – od 10, 15, 20 ili čak 50 kilometara u dubinu državnoga područja, a u to su uključene sve jedinice čiji se bar dio nalazi unutar tih granica. Područja koja su prekograničnom suradnjom obuhvaćena nazivaju se euroregije. Prva euroregija u Republici Hrvatskoj je euroregionalna suradnja Dunav–Drava–Sava koja obuhvaća jedinice i javna tijela iz Republike Hrvatske, Republike Mađarske i Bosne i Hercegovine, dok su jedinice odnosno javna tijela iz vojvodanskoga dijela Republike Srbije još promatrači. Uspostavljena je 28. studenoga 1998. U Puli je 30. lipnja 2006. uspostavljena Jadransko-jonska regija koja obuhvaća članove iz Republike Hrvatske, Albanije, Bosne i Hercegovine, Grčke, Italije,

Crne Gore i Slovenije. Hrvatski zakon o lokalnoj samoupravi dopušta prekograničnu suradnju dajući joj određene pravne okvire.

Rasprava/Debata/Diskusija (engl. *hearings/debate/discussion*), načini rasprave o pojedinim temama. Rasprava je oblik diskusije o određenoj stručnoj, znanstvenoj, gospodarskoj, filozofskoj, političkoj ili sličnoj temi, pri čemu se spontano razgovara i razmjenjuju se informacije o svakodnevnom situacijama ili najrazličitijim problemima. Rasprava se sastoji od tri dijela: a) postavljanje teze (otkrivanje problema), b) dokazivanje teze (rješavanje problema) i c) potvrđivanje ili odbacivanje teze (pronalaženje najboljega rješenja). Posebnom vrstom rasprave smatra se debata ili tzv. borba riječima (*battuerre*, lat. – udarati). Osnovna pretpostavka provedbi debate postavljanje je problema koji omogućuje stajališta *za i protiv*, budući da je ona razgovor na temu o kojoj sugovornici zauzimaju oprečna stajališta. Njezin ishod ovisi o argumentaciji, logičnosti i oštroomnosti, a njezin cilj nije uvjeriti sugovornika u svoja stajališta, nego pridobiti publiku. Kod debate do izražaja više dolazi sposobnost nametanja vlastite volje i osobnoga mišljenja. Debata je dobar način komuniciranja s javnošću pri rješavanju nekoga problema odnosno odabiru između dvaju ili više alternativnih rješenja. Debata se sastoji od četiri dijela: a) postavljanje problema, najčešće pitanjem, b) opredjeljivanje za ili protiv uz navođenje prvih argumenata, c) stvaranje skupine za i skupine protiv, d) sučeljavanje skupina argumenata, tvrdnjama, dokazima, primjerima, e) debata završava glasovanjem o problemskom pitanju uz mogućnost promjene mišljenja. Ako u debati sudjeluju samo pojedinci, neće biti stvaranja skupina, pa se provodi u četiri faze. Diskusija ima korijen u latinskoj riječi *discutere*, što znači razložiti, rastaviti. Diskusija bi nalikovala govornoj vrsti pregovaranja i organizira se nakon nečijeg prethodnoga govora odnosno uvodne riječi s ciljem iznošenja nečega novoga, s namjerom dopunjavanja, proširivanja i/ili razjašnjavanja određene teme. Diskusija može prijeći u polemiku kada se cijela diskusija provodi borbom i suprotstavljanjem mišljenja. Sva su ta tri oblika jako bitna, jer se u državnoj i javnoj upravi naglasak stavlja na uključivanje građana u poslove javnih vlasti.

SWOT analiza (engl. *SWOT analysis*), omogućuje analizu snaga, slabosti i mogućnosti pojedine organizacije, proizvoda, mjesta ili osobe. Svoje ime dobila je skraćenicom engleskih riječi *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (snage, slabosti, mogućnosti, izazovi). Zasluge za razvoj te metode analize pripisuju se Albertu Humphreyju. Pod snagama se misli na određene karakteristike koje daju prednost pred drugima, slabosti su karakte-

ristike koje organizaciju stavljaju u nepovoljniji položaj prema drugima, mogućnosti su određeni elementi koji bi se mogli iskoristiti kao prednost, dok su izazovi elementi u okruženju koji mogu proizvesti određene probleme u organizaciji odnosno njezinu radu. SWOT analiza treba poslužiti prvenstveno utvrđenju je li postavljeni cilj uopće moguće ostvariti. Iako je prvobitno SWOT analiza isključivo korištena u privatnom sektoru, njezina je upotreba danas vrlo raširena i u državnom i javnom sektoru, kao i u nevladinim organizacijama. Eventualna slabost je mogućnost da se korisnici isključivo vode nabranjem karakteristika koje pripadaju tim četirima kategorijama, a da pri tome ne razmišljaju o načinima kojima bi ostvarili određeni cilj. Važno je pravilno utvrditi cilj, okruženje u kojemu se djeluje, provjeriti postojeće strategije te u slučaju potrebe razvijati nove. Da bi se uvjerali u njezinu valjanost, nužno je poslije nadzirati postignute rezultate kako bi se mogla promijeniti ili popraviti strategija.

Upravljanje djelatnosti (engl. *performance management*), pristup koji se sve više koristi u javnom sektoru, poglavito u lokalnim jedinicama, da bi se podigli standardi vlastitoga djelovanja. Njime se zaposlenicima i izabranim predstavnicima u lokalnoj samoupravi, a poglavito javnosti, daje prava obavijest o tome kako određena jedinica izvršava svoje prioritetne zadatke. Upravljanje djelatnosti sastoji se od otvorenosti ka učenju od najboljih, uvažavanju određenih postignuća, stvaranju »organizacije spremne na učenje«, pozdravljanju vanjskog uvida u stanje, izazivanju lošega rada i usredotočivanju na ono što se mora promijeniti. Upravljanjem djelatnosti mogu se utvrditi slabija područja kapaciteta organizacije i pružanja usluga te pokrenuti nadzor nad njima kako bi se učenjem iz najbolje prakse provele promjene nužne za podizanje standarda. Njime se može podići zadovoljstvo građana o radu lokalnih vlasti te osigurati da prioriteta i standardi lokalnih vlasti budu razmjerni interesima stanovnika i organizacija u tim jedinicama. Pri tome se mogu javiti i određeni rizici poput povećanoga nadzora nad zaposlenicima, provođenja promjena isključivo na papiru, manipuliranja podacima kako bi se pokazali bolji rezultati, a može se pojaviti i preopterećenost sustava raznim informacijama i podacima. Stoga je upravljanje djelovanjem potrebno provesti pažljivo da bi izabrani predstavnici, zaposlenici, a i građani shvatili da mu je cilj isključivo povećanje standarda i razine kvalitete rada i pružanja usluga. Sama kultura djelatnosti (rada, izvedbe) sastoji se od učinkovitoga strateškog planiranja; želje i političara i službenika prihvatiti loše vijesti da bi se učilo iz pogrešaka i poduzele radnje povezane s problemima u djelatnosti; usredotočivanja na dobro utvrđene prioritete; stvaranja jasnih veza između

strateških prioriteta, pokazatelja i ciljeva, planova, kao i pohvala zaposlenika i njihova nagrađivanja; jasnoga i učinkovitog postupka komuniciranja u javnosti glede važnosti upravljanja djelatnosti; objavljivanja u javnosti podataka na jasan i lako razumljiv način; utvrđivanja nagrada za menadžere i ostale zaposlenike; želje da se proslavi postignuće tima, ali i pojedinca, te bliske veze između obavijesti o upravljanju djelatnosti i ključnih strateških i proračunskih odluka. Upravljanje djelatnosti pristup je koji može djelovati samo u sustavu koji cijeni kvalitetu rada, ali i sam rad. Njime je potrebno stvoriti okruženje u kojemu će djelatnici sami prepoznati njegovu važnost i potrebu. Riječ je o dugotrajnom procesu koji se s vremenom poboljšava i usavršava.