

Društvena okolina upravnih organizacija – analiza sudionika e-savjetovanja u Hrvatskoj

*Petra Đurman**

<https://doi.org/10.31297/hkju.21.1.3>

UDK 35:316.38(497.5)
323:35.01(497.5)
342.97(497.5)

Original scientific paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 23. 1. 2021.

Accepted / prihvaćeno: 10. 2. 2021.

Društvena okolina koja obuhvaća građane u širem smislu vrlo je heterogeno i dinamično područje okoline upravne organizacije. Njezino je značenje za funkcioniranje upravnih organizacija u stalnom porastu jer je suvremena javna uprava izložena sve snažnijim zahtjevima za uvažavanje mišljenja građana. Ovaj se rad bavi analiziranjem društvene okoline upravnih organizacija u Hrvatskoj na temelju analize obilježja sudionika e-savjetovanja kao neposredno zainteresiranih građana za sudjelovanje u izradi propisa i politika. Obilježja sudionika koja se analiziraju obuhvaćaju njihov broj, strukturu (vrsta sudionika) i vrstu komentara koje upućuju, a pokazatelji su intenziteta, stupnja organiziranosti i stupnja kompetentnosti relevantne društvene okoline upravnih organizacija. Empirijski su podaci prikupljeni metodom kvantitativne analize sadržaja izvješća o provedenim e-savjetovanjima od 2016. do 2018. Rezultati istra-

* Dr. sc. Petra Đurman, poslijedoktorandica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (post-doctoral researcher, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia e-mail: pdurman@pravo.hr)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8287-3686>

živanja pokazuju kako obilježja društvene okoline ovise o organizacijskim faktorima – razini političko-upravnog sustava na kojoj djeluje organizacija te njezinoj vrsti i funkciji. Osim toga, pokazuje se povezanost između samih obilježja društvene okoline – organiziranosti i kompetentnosti.

Ključne riječi: društvena okolina (građani), upravne organizacije, e-savjetovanja, obilježja sudionika, empirijsko istraživanje, Hrvatska

1. Uvod*

Promatranje organizacije kroz teorijsku prizmu otvorenih sustava – koja u organizacijskoj teoriji dominira nad alternativnim shvaćanjem zatvorenih sustava već više od pola stoljeća – središnjim postavlja odnos organizacije s njezinom okolinom. Taj odnos uključuje pitanja kao što su granice (razgraničenje) između organizacije i okoline, utjecaj okoline na organizaciju i obratno, područja i obilježja organizacijske okoline i dr. Značajke okoline od presudne su važnosti za funkcioniranje organizacija jer se one u suvremeno doba uglavnom ne mogu izolirati od određene razine (više ili niže, ovisno o vrsti i djelatnosti organizacije) okolišnih utjecaja. Specifičnost upravnih organizacija proizlazi iz prirode njihove temeljne djelatnosti – obavljanja javnih poslova – koji su s jedne strane usmjereni na izvršavanje političkih programa i javnih politika, a s druge strane na zadovoljavanje potreba i interesa građana čineći ključnim – uz odnos s političkom i širom upravnom okolinom – pitanje uključivanja i uvažavanja inputa društvene okoline (Koprić et al., 2014, str. 1–3; 103–104; Koprić, 2006, str. 74–75).

Društvena okolina, odnosno građani, osobito je heterogeno i dinamično područje okoline upravne organizacije, koje ima sve veću važnost za funkcioniranje upravnih organizacija jer su izložene sve snažnijim zahtjevima za uvažavanjem mišljenja građana njihovim uključivanjem (posredno ili neposredno) u obavljanje pojedinih upravnih funkcija – izradu propisa i pružanje javnih službi (v. u Đurman, 2019). Središnji problem odnosa uprave prema društvenoj okolini tako je pitanje razine uvažavanja društvenih zahtjeva – responzivnosti (odazivnosti) (Koprić et al., 2014, str.

* This paper received the “Eugen Pusić” Award in the category of best scientific paper written by young researcher awarded by the Institute of Public Administration in Zagreb in 2020. – Radu je 2020. dodijeljena godišnja nagrada „Eugen Pusić“ Instituta za javnu upravu u kategoriji najboljeg znanstvenog rada mladog znanstvenika.

103–104). S obzirom na to da je oslanjanje na silu kao sredstvo osiguranja provedbe regulacije i politika problematično u suvremenim demokratskim društvima, upravne organizacije moraju voditi računa o potpori građana jer o njoj uvelike ovisi uspješnost provedbe propisa i politika, ali i stabilnost političko-upravnog sustava u cjelini (Koprić, 2006, str. 75).

Upravne organizacije danas raspolažu nizom instrumenata za uključivanje građana u procese formuliranja i odlučivanja o javnim politikama te u njihovu provedbu. Uz upravnu funkciju u koju se građani uključuju, pojedine je instrumente moguće razlikovati i prema stupnju uvriježenosti – tradicionalni (npr. imenovanje u radne skupine, javne rasprave) i inovativni (npr. participativno budžetiranje, porote građana)¹; prema broju i međudnosu sudionika – individualni i skupni; razini utjecaja sudionika (informiranje, konzultiranje i participacija u užem smislu) itd. Suvremena informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT) otvara spektar novih ili tradicionalnih instrumenata u *online* formi koji omogućuju interakciju velika broja sudionika neovisno o uobičajenim fizičkim barijerama uključivanja. Elektroničke (e-) konzultacije ili savjetovanja s javnošću danas su jedan od najčešće korištenih instrumenata sudjelovanja građana u izradi propisa u nizu demokratskih država (v. Đurman, 2020). U Hrvatskoj su e-savjetovanja glavni iako relativno nov instrument participacije javnosti u izradi propisa i javnih politika. Stoga se zanimljivim nameće pitanje kako će upravne organizacije provoditi e-savjetovanja, ali i kako će se javnost njima koristiti.

U ovom radu polazi se od istraživačkog pitanja eksplorativne naravi koje glasi: „Kakva su obilježja društvene okoline hrvatskih upravnih organizacija i o čemu ona ovise?“ U skladu s tim, cilj je ovog rada analizirati područje društvene okoline upravnih organizacija u Hrvatskoj na temelju analize obilježja sudionika e-savjetovanja kao neposredno zainteresiranih građana za sudjelovanje u izradi propisa i politika. Dakle, riječ je o užem segmentu društvene okoline i, s aspekta uključivanja građana u procese oblikovanja propisa i politika, relevantnom (aktivnom) segmentu društvene okoline upravnih organizacija. Obilježja sudionika koja se analiziraju obuhvaćaju njihov broj, strukturu (vrsta sudionika) i vrstu komentara koje upućuju, a pokazatelji su intenziteta, stupnja organiziranosti i stupnja kompetentnosti relevantne društvene okoline upravnih organizacija. Razmatraju se u odnosu prema obilježjima upravnih organizacija (vrsta, funkcija, razina političko-upravnog sustava) za koja se očekuje da utječu na obilježja su-

¹ Riječ je o uvriježenom razlikovanju u literaturi koje konvencionalnim instrumentima suprotstavlja „nove“ ili „inovativne“ instrumente nazivane i „demokratskim inovacijama“ (Newton, 2012; Beetham, 2012), a koji su razvijeni u posljednjih dvadeset do trideset godina.

dionika. Empirijski su podaci prikupljeni metodom kvantitativne analize sadržaja izvješća o provedenim e-savjetovanjima.

Nakon uvodnog slijedi teorijski dio rada u kojem se objašnjavaju važnost i obilježja organizacijske okoline te okoline upravnih organizacija, uz naglasak na njezin društveni segment i suvremene modalitete uključivanja građana u rad uprave. U trećem poglavlju naglasak je na e-savjetovanjima, koja su uobičajen instrument uključivanja javnosti u upravnu funkciju izrade propisa i oblikovanja politika, pri čemu se daje pregled postojećih istraživanja o obilježjima sudionika, odnosno zainteresirane javnosti. U empirijskome dijelu rada pristupa se analizi sudionika e-savjetovanja u Hrvatskoj, pri čemu se najprije ukratko obrazlaže uvođenje i primjena tog instrumenta u Hrvatskoj. Zatim se objašnjava metodologija istraživanja, nakon čega se prezentiraju rezultati istraživanja te se o njima raspravlja. Zadnje poglavlje sadržava zaključni dio rada.

2. Organizacijska okolina – uloga, obilježja i područja

Teorija sustava² dopušta dvojako promatranje sustava – kao cjeline neovisne o okolini i uvjetovane isključivo internim značajkama te kao cjeline u stalnoj interakciji s okolinom (Koprić, 1999, str. 21). Danas unutar organizacijske teorije prevladava drugo shvaćanje sustava – ono kao otvorenog entiteta – nad prvim shvaćanjem (teorija zatvorenih sustava) koji je dominirao do 1960-ih.³ Suprotno postavkama teorije zatvorenih sustava, teorija otvorenih sustava⁴ pretpostavlja da nije moguće saznanje ni kontrola

² Sustav je „skup dijelova koji su u međusobnom odnosu i čine jednu cjelinu, različitu od njenih sastavnih dijelova, ako ih promatramo izdvojeno“ (Tilles, 1970, prema Perko-Šeparović, 1975, str. 37). Cjelina je više od zbroya dijelova od kojih se sastoji, zbog čega je jedna od ključnih značajki sustava međuovisnost njegovih elemenata. Obilježje sistemskog pristupa tako je usmjerenje na interakciju dijelova sustava u vidu procesa umjesto struktura te na dinamičan umjesto statičan pristup (Perko-Šeparović, 1975, str. 39–40). Upravo su, kako naglašava Koprić (1999, str. 73–75), dinamičnost i mogućnost izbora razine analize metodološke prednosti sistemskog pristupa u proučavanju upravnih organizacija.

³ U organizacijskoj teoriji perspektivu otvorenih sustava među prvima su prihvatili Katz i Kahn, Burns i Stalker, a zatim i brojni drugi (Perko-Šeparović, 1975, str. 89–90; v. Durman, 2019, str. 157–161).

⁴ Koncept otvorenog sustava među prvima spominju Bertalanffy i Boulding 1950-ih, a autori poput S. Beera, Katza i Kahna uvode ga u organizacijsku teoriju (Scott, 1992, str. 158). Gradeći opću teoriju sustava, Bertalanffy ističe značajke otvorenih sustava kao

svih čimbenika koji mogu utjecati na sustav, što podrazumijeva i da nije moguće izbjeći neizvjesnost. Pritom se sustav proučava u njegovoj nužnoj povezanosti s okolinom, odnosno okolina se uzima kao „definijsko obilježje sustava“ (Koprić, 1999, str. 21).

U odnosu na organizaciju okolina ima dvojaku ulogu – izvor je neizvjesnosti, ali i novih resursa za organizaciju.⁵ Naime, sve organizacije djeluju u uvjetima određene razine ograničenosti vlastitih resursa. Uključivanje okolišnih elemenata (inputa) s jedne strane troši interne resurse (vrijeme i druge resurse), ali i unosi nove resurse. Usto, uključivanjem elemenata okoline organizacija nastoji pridobiti potporu za svoje djelovanje, čime se smanjuje razina neizvjesnosti okoline.⁶ Stupanj utjecaja vanjskih aktera, odnosno stupanj kontrole (dominacijskog potencijala) koji organizacija zadržava u odnosu prema okolini upravo je jedno od središnjih pitanja ovog smjera organizacijske teorije. Na taj međuodnos upozorava Perko-Šeparović (1975, str. 96) objašnjavajući da je „pažnja sve više usredotočena na utjecaj koji okolina ima na organizaciju, a na organizacije se gleda kao na one koje nastoje taj utjecaj smanjiti ili upotrijebiti.“ No, upozorava da je potrebno uvažiti i utjecaj koji organizacije imaju na svoju okolinu te mogućnost da se okolina prilagođava organizacijama (Perrow, 1970, prema Perko-Šeparović, 1975, str. 96). U skladu s tim, okolina utječe na organizaciju, ali i organizacija može bitno oblikovati obilježja svoje okoline. Sljedeće bitno pitanje tiče se konceptualizacije organizacijske okoline. Naime, iako danas prevladava konsenzus o važnosti okoline, nema slaganja o tome koji su najvažniji elementi okoline ili o tome kako ju je najbolje konceptualizirati (Scott, 1992: 14). Najprije je potrebno napraviti razliku

organskih cjelina koje s okolinom razmjenjuju materiju i resurse, suprotno konvencionalnim postavkama o sustavu kao zatvorenoj cjelini izoliranoj od okoline.

⁵ U tom su kontekstu, uz teoriju otvorenih sustava, važna i relevantna još dva smjera organizacijske teorije. Prvi je teorija ovisnosti o resursima koja naglašava racionalno ponašanje organizacije u odnosu prema svojoj okolini, koje proizlazi iz potrage za potrebnim resursima u okolini jer ih sama organizacija unutar svojih granica ne može osigurati. Drugi je komunikacijski smjer organizacijske teorije – osim što su otvoreni sustavi, organizacije su ujedno i komunikacijski sustavi, što upućuje na potrebu razmatranja značajki interakcije organizacije i okoline. Više o tzv. teorijama upravljanja okolinom v. Đurman (2019, str. 155–197).

⁶ Selznick (1949) je, primjerice, upućivao na kooptaciju kao „proces apsorpcije novih elemenata u odlučivačke strukture organizacije kao sredstvo umanjivanja prijetnji stabilnosti i održavanju organizacije“ (Denhardt, 2011, str. 88). Pritom cilj nije davanje kontrole vanjskim kooptiranim akterima, već „prilagodba njihovim zahtjevima uz održavanje bazičnoga integriteta organizacije“, što znači razvijanje djelotvornog odnosa s elementima iz okoline organizacije (Denhardt, 2011, str. 88).

između pojedinih obilježja (značajki, karakteristika) okoline i njezinih područja.

Čini se da su najčešća obilježja prema kojima se okolina u literaturi konceptualizira ona koja se odnose na njezin sastav (brojnost i raznovrsnost elemenata okoline) i ona koja obuhvaćaju njezine promjene u određenom razdoblju. Prvo se obilježje uobičajeno naziva dimenzijom homogenosti i heterogenosti (jedinstvenost i složenost). Ono se odnosi na brojnost i različitost elemenata od kojih se okolina sastoji. Što je okolina heterogenija, odnosno što je više različitih elemenata koji pred organizaciju postavljaju različite zahtjeve i očekivanja, to će procesi odlučivanja unutar organizacije biti s jedne strane kompliciraniji, dok će s druge strane biti dostupni različiti resursi (Koprić, 1999, str. 207; Tolbert & Hall, 2007, str. 142). Drugo se obilježje u literaturi opisuje kao stabilnost i promjenjivost ili kao statičnost i dinamičnost okoline, a uključuje vremensku dimenziju, tj. promjene u različitim aspektima okoline u određenom razdoblju.⁷ Tom je obilježju blisko Wagenaarovo (2007, str. 23–24) značenje pojma kompleksnosti koji veže za interakcije elemenata sustava (i okoline), odnosno ključna je značajka kompleksnosti gustoća (ili intenzitet) interakcija između elemenata u sustavu, a ne nužno sam broj elemenata. Uz navedene postoje razne druge konceptualizacije obilježja organizacijske okoline poput okolišnog kapaciteta, okolišne koncentracije, okolišne turbulentnosti, okolišne neizvjesnosti, „zona konsenzusa“ i dr. (v. Tolbert & Hall, 2007, str. 142–143; Koprić, 1999, str. 207–208).

Navedena obilježja poput heterogenosti i dinamičnosti, kao i druge konceptualizacije značajki, inherentne su organizacijskoj okolini, odnosno njezinim pojedinim područjima (segmentima). U literaturi je moguće pronaći različite konceptualizacije područja organizacijske okoline. Scott (2003, str. 133), primjerice, navodi relativno široku koncepciju područja okoline razlikujući institucijsku i materijalno-institucijsku okolinu organizacija. Prva uključuje simboličke, kulturne faktore koji utječu na organizacije, a druga tehničke elemente u okolini koji su izvor resursa i informacija za organizaciju, iz čega proizlaze temeljne preokupacije organizacije – ovisnost i neizvjesnost. Tolbert i Hall (2007, str. 151–159) izdvajaju četiri područja okoline koja karakteriziraju različite vrste organizacija: tehnologiju (materijalni resursi, znanja i vještine u okolini organizacije koji utječu na organizaciju), normativni okvir, političke (promjene političkog sustava

⁷ Dimenzijom okolišne stabilnosti/nestabilnosti i njezinim utjecajem na organizaciju bavili su se Emery i Trist (v. Perko-Šeparović, 1975, str. 90–91; Koprić, 1999, str. 22–23).

i društveni pokreti) te demografske faktore (distribucija značajki poput spola, dobi, rase i sl. unutar neke populacije).

3. Okolina upravnih organizacija – rastuća važnost društvenog segmenta

Upravne organizacije dinamični su i složeni sustavi koji obavljaju javne poslove, odnosno poslove kojima se zadovoljavaju potrebe i interesi neke političke zajednice te reguliraju odnosi u političkoj zajednici na lokalnoj, regionalnoj i središnjoj razini vlasti ispunjavanjem političkih programa i javnih politika (Koprić et al., 2014, str. 1–3). Definicijski elementi upravnih organizacija tako upućuju na relevantnost dvaju segmenata njihove okoline: građana i političkog sustava. Tomu je potrebno dodati širi upravni sustav – druge upravne organizacije – kao zaseban segment okoline upravnih organizacija koje su, posebice u novije doba, u odnosu povezanosti, suradnje i ovisnosti, kao i međunarodnu ili globalnu okolinu koja u suvremeno doba nužno utječe na upravne organizacije na nacionalnoj (uključujući lokalnu i regionalnu) razini vlasti (Koprić, 2006, str. 74–75; Koprić et al., 2014, str. 103–104).⁸

Upravne organizacije posjeduju znatan dominacijski potencijal u odnosu prema svojoj okolini. Sam porast upravnih organizacija kao rezultat horizontalne diferencijacije govori u prilog utjecaju uprave na svoju okolinu, posebno na njezin društveni segment. Usto, specifičnost je upravnih organizacija mogućnost oslanjanja na prisilu (raspolaganje monopolom legitime fizičke sile kao primarnim instrumentom u slučaju klasičnih resora te kao sekundarnim u slučaju javnih službi) u odnosu prema građanima. Konačno, upravni profesionalci posjeduju ekspertno znanje i iskustvo (*know-how*) za djelotvorno rješavanje javnih problema koje šira javnost načelno ne posjeduje.

Ipak, suvremeni društveni trendovi pokazuju rastuću heterogenost i dinamičnost okoline upravnih organizacija, odnosno rastuću potrebu uvažavanja društvenih aktera. Responzivnost prema društvenim zahtjevima nužna je zbog barem dvaju razloga. Prvo, o potpori građana uvelike ovisi uspješnost izvršavanja pojedinih javnih politika i programa s obzirom na to da se oslanjanje na silu kosi s demokratskim standardima suvremenih

⁸ O okolini upravne organizacije v. Giljević (2015).

država. Drugo, građani – osobito u novije vrijeme – posjeduju kapacitete za upućivanje korisnih prijedloga i sugestija u vezi s pojedinim javnim problemima i politikama, čime mogu poboljšati ili upotpuniti proces izrade propisa i donošenja odluka. Naime, građani su danas općenito sve obrazovaniji, informiraniji i međusobno povezani, sposobni ponuditi nove ideje, perspektive i širi spektar potencijalnih rješenja za javne probleme. Mogu pridonijeti kvaliteti odluka i politika dostavljanjem informacija i prijedloga vezanih za specifične probleme ili kontekste, a za koje donositelji odluka drukčije ne bi znali jer se odluke donose na temelju specijaliziranog znanja koje posjeduju kao profesionalci (Neshkova & Guo, 2011, str. 272). Građanima takvo kontekstualno ili praktično znanje omogućuje da u određenim situacijama na preciznije i jasnije načine formuliraju probleme, predlože obuhvatnija ili inovativna rješenja (Fung, 2015, str. 5; Wang i Wan Wart, 2007, str. 266).

Istodobno, javni su problemi sve kompleksniji i brojniji te zahtijevaju širi spektar inputa za rješavanje. Kako upozorava Fung (2006, str. 73) upravnim organizacijama mogu nedostajati informacije, dosjetljivost, *know-how* ili resursi za djelotvorno rješavanje javnih problema, dok građani posjeduju distinktivne sposobnosti koje mogu rezultirati unaprjeđenjem kvalitete u pružanju javnih usluga i rješavanja kolektivnih problema. U skladu s tim, gledano iz perspektive širih društvenih tendencija, uključivanje javnosti u rad upravnih organizacija postavlja se kao nužnost. Prvi je razlog potreba za legitimacijom (smanjivanje neizvjesnosti uključivanjem vanjskih aktera, tj. uvažavanjem njihovih inputa), pogotovo u novije vrijeme kada tradicionalne političko-upravne institucije i procese obilježava opći pad povjerenja građana (v. Box, 2007). Drugi je razlog potreba za dodatnim informacijama i znanjima koje posjeduje šira društvena okolina, a koji mogu nedostajati samim upravnim organizacijama (unos dodatnih resursa).

4. Uključivanje građana u rad upravnih organizacija

4.1. Savjetovanje s javnošću kao oblik upravne participacije

Mnogo je oblika putem kojih se javnost, odnosno građani, danas uključuju u rad upravnih organizacija. Ti se pojavni oblici (instrumenti upravne participacije) ponajprije mogu razlikovati prema fazi procesa stvaranja jav-

nih politika tijekom koje javnost participira. Participacija javnosti tijekom formulacije javnih politika i donošenja odluka (regulativna participacija) često se smatra „pravom“ ili „suštinskom“ participacijom. Nju je moguće jasno odvojiti od upravljačke participacije (sudjelovanja građana u upravljačkim odborima upravnih organizacija koje obavljaju javne službe poput škola i bolnica) i koprodukcije (izravnog uključivanja građana u obavljanje javnih službi poput pružanja usluge čuvanja male djece, skrbi o starijim osobama i sl.) koje se odvijaju tijekom faze implementacije politika, kao i od oblika nadzorne participacije koja uključuju zahtijevanje javnih informacija, alarmiranje neovisnih kontrolnih tijela (npr. ombudsmani), slanje predstavki i sl. Uključivanje javnosti u formalne oblike evaluacije rezultata pojedinih javnih politika, programa ili propisa (npr. radne skupine za praćenje provedbe propisa ili strategija, neovisne analize organizacija civilnog društva, stručnih i znanstvenih organizacija i sl.) također je zaseban oblik participacije. Osim u različitim fazama stvaranja javnih politika, participacija javnosti može se odvijati na svim razinama vlasti i u različitim resornim područjima (obrazovanje, zdravstvo, socijalne službe, zaštita okoliša itd.), a pojedini instrumenti variraju u načinu angažiranja sudionika (skupni/individualni, *online/offline*, razina deliberacije i sl.) kao i u razini njihova utjecaja (v. Đurman, 2019).

Savjetovanja s javnošću jedan su od najčešće korištenih instrumenata uključivanja javnosti u oblikovanje propisa i javnih politika, tj. u regulativnu funkciju uprave. Tim instrumentom upravna i druga tijela javne vlasti prikupljaju primjedbe i sugestije fizičkih i pravnih osoba na nacрте propisa, općih akata i planskih dokumenata te odlučuju o njihovoj prihvatljivosti. U većini demokratskih država savjetovanja s javnošću danas su regulirana mehanizmima tvrdog ili mekog prava. Na razini Europske unije (EU) sve države članice reguliraju provedbu savjetovanja s javnošću – kao obvezatnu proceduru ili preporuku tijelima javne vlasti – iako uz znatne varijacije u opsegu i sadržaju zahtjeva (u smislu informiranja javnosti, trajanja savjetovanja, vrste i opsega popratnih dokumenata koji se objavljuju, povratne informacije javnosti, tehnika savjetovanja). Pri provedbi savjetovanja tijela javne vlasti javno objavljuju nacrt normativnog akta i poziv javnosti da dostave povratnu informaciju o predloženom aktu (slanjem komentara poštom, e-poštom, ili preko posebna mrežnog portala, ili uživo ako se savjetovanje organizira kao vrsta javnog okupljanja). Savjetovanja se danas u pravilu provode u *online* obliku, najčešće preko jedinstvenih portala. *Online* (elektronička) savjetovanja omogućuju uključivanje široka kruga sudionika uz reduciranje nekih od uobičajenih barijera i troškova njihova

participiranja (vremenski, financijski troškovi, fizičke i socioekonomske predrasude i sl.) (Đurman, 2020, str. 407–411).

4.2. Obilježja sudionika (zainteresirane javnosti) kao varijabla u istraživanjima upravne participacije

Kao eksplanatorne varijable u istraživanjima participacije građana u javnoj upravi često se ispituju određena obilježja samih sudionika, tj. zainteresirane javnosti. Ta istraživanja ispituju utjecaj njihovih osobnih značajki, odnosno pojedinih obilježja njihova sudjelovanja na proces ili ishode participacije. Riječ je o varijablama koje se odnose na kompetentnost sudionika, njihove stavove i očekivanja od participacije, učestalost participiranja te na vrstu sudionika i vrstu inputa koji upućuju.

Jednim od najvažnijih čimbenika ishoda participacije pokazuje se pitanje vrste sudionika, odnosno dijela zainteresirane javnosti kojem sudionici pripadaju – građani kao pojedinci ili organizirane skupine među kojima je moguće razlikovati interesne skupine, profesionalne organizacije, predstavnike poslovnog sektora itd. Literatura⁹ u tom kontekstu daje važne iako različite uvide i u vezi s vrstom aktera koji se u najvećoj mjeri uključuju i u vezi s tim čije komentare uprava prihvaća u najvećem opsegu. Američki autori većim su dijelom pronašli dominaciju „uobičajenih sumnjivaca“ (Beierle, 2003) u javnim raspravama – predstavnici poslovnog sektora, trgovinska udruženja, konzultantske tvrtke i interesne skupine (Furlong & Kerwin, 2004; Coglianesi, 2005; Kaehne & Taylor, 2016).¹⁰ Literatura nadalje upućuje na povezanost vrste sudionika koji participiraju (pojedinci, interesne skupine, druge upravne organizacije itd.) u odnosu prema prirodi komentara. Primjerice, Eckerdovo (2014) i Yackeeino (2015) istraživanje pokazuju da se u znatno većoj mjeri prihvaćaju komentari političkih predstavnika, predstavnika poslovnog sektora, drugih federalnih upravnih organizacija i interesnih skupina u odnosu na komentare neorganiziranih pojedinaca.

⁹ Istraživanja su najvećim dijelom provedena u SAD-u, u posljednja tri desetljeća.

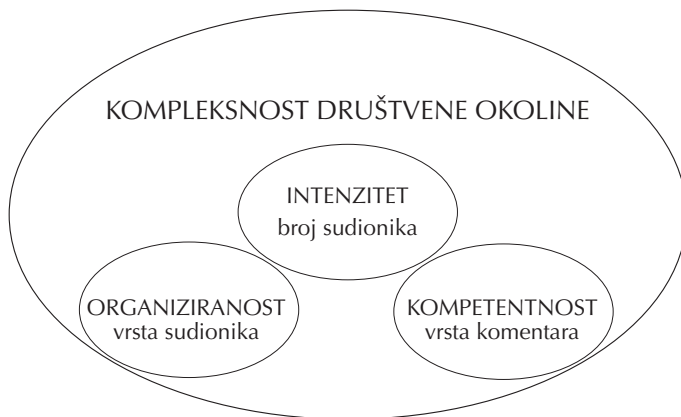
¹⁰ Vrsta sudionika koji dominiraju ponajviše ovisi o resornom području koje se analizira i konkretnom pitanju o kojem se provode javne rasprave. Cuéllar (2005), primjerice, analizirajući javne rasprave o pitanjima financiranja političkih kampanja, kvalitete zraka, kontrole medija, pušenja i kriminalnog zakona, pronalazi da najveći broj komentara podnose individualni građani.

Varijabla vrste sudionika povezana je s još jednim vrlo važnim faktorom – vrstom inputa koji upućuju pojedini sudionici. Tako spomenuto istraživanje Yackee (2015) o većem utjecaju poslovnih interesa u odnosu na građane pojedince u postupku javnih rasprava upućuje na možebitnu drukčiju ili specifičnu vrstu inputa različitih sudionika. Naime, neka istraživanja pokazala su da predstavnici poslovnog sektora u većoj mjeri daju tehničke informacije i u većoj mjeri temelje svoje komentare na činjenicama i podacima, što govori u prilog tezi o povezanosti prirode komentara s vrstom sudionika (Jewell & Bero, 2007, prema Yackee, 2015, str. 434). Drukčije od tih nalaza, Eckerd (2014, str. 9–10) smatra da je u objašnjavanju razine utjecaja pojedinih sudionika varijabla vrste sudionika mnogo važnija od prirode komentara iako pronalazi razliku u prirodi komentara među sudionicima te između sudionika i uprave. Analizirajući komentare sudionika i odgovore uprave, zaključuje da su inputi sudionika uglavnom netehničke naravi te se oslanjaju na argumente pluralizma i demokracije (zove ih pluralističkim i kolektivističkim komentarima), za razliku od odgovora uprave na komentare sudionika, koji su pisani strogo tehničkim (menadžerskim) jezikom.

U ovom se radu analiziraju tri obilježja sudionika, odnosno zainteresirane javnosti koja se uključuje u postupak e-savjetovanja: njihov broj, struktura i vrsta komentara koje upućuju. Ta su obilježja pokazatelj kompleksnosti uže društvene okoline upravnih organizacija, tj. sudionika e-savjetovanja kao zainteresiranih građana za uključivanje u oblikovanje propisa i politika. Budući da su ključna svojstva kompleksnosti okoline brojnost i raznovrsnost njezinih elemenata, kompleksnost tog segmenta društvene okoline elaborira se kao intenzitet, stupanj organiziranosti i stupanj kompetentnosti sudionika participacije. Intenzitet društvene okoline obuhvaća razinu participacije, tj. broj sudionika. Stupanj organiziranosti društvene okoline odnosi se na strukturu sudionika te se definira kao vrsta sudionika, odnosno aktera koji su uključeni u e-savjetovanje. Stupanj kompetentnosti društvene okoline utvrđuje se na temelju vrste upućenih komentara (inputa) sudionika tijekom e-savjetovanja (Slika 1.).

Navedena obilježja sudionika e-savjetovanja, osim što su zanimljiva u eksplorativnom smislu, mogu biti važan eksplanatorni čimbenik u objašnjavanju ishoda e-savjetovanja – (ne)uvažavanju prijedloga zainteresirane javnosti. Naime, što je društvena okolina kompleksnija, tj. raznovrsnija, informacije koje će prenijeti organizaciji bit će kvalitativno i kvantitativno „bogatije“ i nuditi širi spektar potencijalnih odgovora na probleme odlučivanja. To se nadalje može odraziti na responzivnost upravnih organizacija, odnosno na njihovu sklonost da prihvate takve inpute.

Slika 1. Obilježja uže društvene okoline upravnih organizacija – sudionika e-savjetovanja



Izvor: autorica.

5. Analiza sudionika e-savjetovanja u Hrvatskoj

5.1. E-savjetovanja u Hrvatskoj

Savjetovanja s javnošću uvedena su u hrvatsku normativnu infrastrukturu na razini preporuka 2009. godine Vladinim Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću¹¹, a četiri godine poslije novim Zakonom o pravu na pristup informacijama¹² (ZPPI) kao obvezatna praksa za tijela javne vlasti pri donošenju zakona, drugih propisa i akata. Tijela državne uprave od travnja 2015. godine provode savjetovanja preko središnjeg portala e-Savjetovanja, a drugim državnim tijelima, jedinicama lokalne i regionalne samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima ostavljena je mogućnost izbora između vlastite internetske stranice ili središnjeg portala. Provedba e-savjetovanja uključuje objavu nacрта akta uz poziv javnosti za podnošenje prijedloga i sugestija, u pravilu u trajanju 30 dana. Nakon provedenog savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je objaviti izvješće koje sadržava sve zaprimljene komentare uz navođenje obrazloženja za njihovo neprihvatanje.

¹¹ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09.

¹² Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13) stupio je na snagu 8. ožujka 2013., a izmijenjen je u kolovozu 2015. (NN 85/15).

Iz godine u godinu rastao je broj provedenih e-savjetovanja, i na državnoj i na lokalnoj i regionalnoj razini, ponajviše kao rezultat kontinuiranih poboljšanja pravnog okvira kao i napora relevantnih institucija, prije svega povjerenika za informiranje (PI) kao nadzornog i Ureda za udruge (UZUVRH) / Ureda za zakonodavstvo Vlade RH¹³ kao koordinativnog tijela u odnosu na provedbu savjetovanja s javnošću. Određeni nedostaci u praktičnoj primjeni e-savjetovanja još su prisutni poput neispunjavanja zakonske obveze provedbe e-savjetovanja, osobito na lokalnoj i regionalnoj razini, trajanja e-savjetovanja najmanje 30 dana, objave izvješća o provedenim savjetovanjima s pregledom pristiglih komentara i odgovorom na njih i dr. (v. Đurman, 2020). Ako se razmotre e-savjetovanja provedena preko središnjeg portala e-Savjetovanja, putem kojega se uključuje najveći broj sudionika, uočava se da porast provedenih e-savjetovanja nije praćen porastom broja sudionika i komentara koji, uz određene oscilacije, stagnira ili se smanjuje (v. Tablica 1.). Može se reći da je interes javnosti nakon početnog entuzijazma splasnuo, što može biti posljedica njihova nezadovoljstva rezultatima uključivanja, ali i nekih drugih čimbenika poput nedovoljna informiranja i podizanja svijesti od tijela javne vlasti, korištenja drugim kanalima komunikacije i sl. Kada je riječ o vrsti sudionika e-savjetovanja, kontinuirano se pokazuje dominacija pojedinaca – čak oko 3/4 podnositelja komentara preko portala.

Tablica 1. Broj sudionika i podnesenih komentara u e-savjetovanjima provedenima putem središnjeg portala 2015. – 2019.

godina	broj e-savjetovanja	broj sudionika	broj komentara
2015.	366	5.863	15.411
2016.	655	4.147	12.978
2017.	706	5.821	22.566
2018.	1.033	4.712	23.035
2019.	1.031	4.150	19.543

Izvor: autorica na temelju podataka godišnjih izvješća povjerenika za informiranje za 2015., 2016., 2017., 2018. i 2019. godinu.

¹³ U srpnju 2019. godine Ured za zakonodavstvo Vlade RH preuzeo je od Ureda za udruge Vlade RH nadležnost za poslove vezane uz savjetovanja – nadzor nad provedbom Kodeksa podnošenjem godišnjih izvješća i obavljanje administrativno-koordinativnih poslova u vezi s portalom e-Savjetovanja.

U nastavku rada prikazat će se metodologija, rezultati i rasprava analize e-savjetovanja koja pobliže otkriva razinu participacije javnosti u pojedinim e-savjetovanjima (broj sudionika), vrstu sudionika te vrstu komentara koje upućuju. Ta će se obilježja razmotriti u odnosu prema vrsti upravne organizacije koja provodi e-savjetovanje.

5.2. Metodologija istraživanja

Empirijski podaci na temelju kojih se analiziraju obilježja sudionika u e-savjetovanjima prikupljeni su u okviru izrade doktorske disertacije tijekom 2018. i 2019. godine. Podaci su dobiveni primjenom kvantitativne analize sadržaja izvješća o provedenim e-savjetovanjima te popratnih dokumenata vezanih uz e-savjetovanja od 2016. do 2018. godine. Istraživanje je obuhvatilo e-savjetovanja koja su provele upravne organizacije primarno regulativnog tipa na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, pri čemu su isključena zakonodavna, sudbena, nadzorna i druga državna tijela, komore te širok spektar servisnih upravnih organizacija – javna poduzeća i ustanove. Primjenjujući kriterij minimalnog broja provedenih savjetovanja u trogodišnjem razdoblju (tri savjetovanja godišnje ili devet kumulativno), identificirane su upravne organizacije koje su provele dostatan broj e-savjetovanja¹⁴ na temelju čega je moguće izvoditi validne zaključke o načinu njihove provedbe. Preduvjet za analiziranje izvješća bila je njihova dostupnost na središnjem portalu e-Savjetovanja (za upravne organizacije na državnoj razini), odnosno na internetskoj stranici tijela (za agencije i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, JLP RS).¹⁵ Naposljetku se došlo do populacije analize sadržaja koju čine sva e-savjetovanja za koja su dostupna izvješća koja su 2016. – 2018. provele ukupno 132 tijela, od čega 19 ministarstava,¹⁶ pet državnih upravnih

¹⁴ Ta su tijela identificirana na temelju kumulativnih izvješća tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-ja za 2016., 2017. i 2018. godinu objavljenih na internetskoj stranici povjerenika za informiranje (v. <https://www.pristupinfo.hr/djelokrug/otvoreni-podaci-povjerenika-za-informiranje/>).

¹⁵ U slučaju gradova, općina i županija dostupnost dokumenata vezanih uz provedbu savjetovanja u znatnom opsegu pokazala se problematičnom. Za polovicu jedinica za koje je utvrđeno da zadovoljavaju kriterij broja provedenih e-savjetovanja na temelju podataka kumulativnih izvješća povjerenika za informiranje pregledom njihovih internetskih stranica ustanovljeno je da nisu dostupni nikakvi podaci o provođenju savjetovanja ili nisu objavljena izvješća o provedenim savjetovanjima.

¹⁶ Sva ministarstva osim Ministarstva vanjskih i europskih poslova koje nije zadovoljilo brojčani kriterij provedenih savjetovanja.

organizacija (DUO),¹⁷ šest agencija¹⁸ te 95 lokalnih i sedam regionalnih jedinica. Analizom izvješća o provedenim e-savjetovanjima – njih ukupno 4.457 – prikupljeni su podaci, između ostaloga, o broju i vrsti sudionika, vrsti komentara koje upućuju te njihovu prihvaćanju od upravnih organizacija.

Broj sudionika utvrđen je pregledom rubrike podnositelj u izvješćima o provedenim e-savjetovanjima. Za utvrđivanje vrste sudionika razvijena je klasifikacija koja obuhvaća 13 kategorija.¹⁹ Kategoriju 1 čine pojedinci – fizičke osobe, kategorija 2 obuhvaća tijela državne uprave i agencije, kategorija 3 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (gradove, općine i županije odnosno pojedine upravne odjele jedinica kao podnositelje komentara), a kategorija 4 nadzorna tijela (pučki pravobranitelji, povjerenik za informiranje, Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa). Kategorije 5 – 7 odnose se na javne službe unutar javnog sektora. Kategorija 5 uključuje ustanove, kategorija 6 javna poduzeća, a u kategoriju 7 svrstane su udruge s javnim ovlastima (Crveni križ, Hrvatska gorska služba spašavanja, vatrogasne zajednice, turističke zajednice i sl.). Kategorija 8 (ostalo unutar javnog sektora) rezidualna je kategorija unutar javnog sektora (npr. sudovi i različita vijeća). Kategorija 9 uključuje organizacije privatnog sektora, tj. privatna poduzeća, obrte, odvjetničke urede i sl. Kategorija 10 odnosi se na udruge, tj. organizacije civilnog društva (OCD) u koje se kategoriziraju političke stranke, sindikati, udruge poslodavaca i sl. Kao zasebna kategorija iz OCD-a izdvojene su komore kao kategorija 11 (zbog učestalosti podnošenja komentara), a zasebnu kategoriju 12 predstavlja akademska zajednica (kao specifična vrsta podnositelja zbog ekspertnog znanja kojim raspolaže). Kategorija 13 (ostalo) oformljena je kao rezidualna kategorija za podnositelje komentara koji se ne mogu svrstati ni u jednu od navedenih kategorija, a tu se svrstavaju i komentari za koje se ne može identificirati podnositelj.

¹⁷ Državna geodetska uprava, Državna uprava za zaštitu i spašavanje, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Državni zavod za mjeriteljstvo i Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost.

¹⁸ Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (HACZ), Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO).

¹⁹ U kreiranju kategorija pošlo se od klasifikacije lanca agenata u javnom sektoru koji je razvila Musa (2014, str. 430–478) vodeći računa o strukturi sudionika uočenoj pri upoznavanju s empirijskim materijalom – izvješćima o provedenim savjetovanjima. Klasifikacija se dijelom preklapa s klasifikacijom podnositelja komentara u izvješćima UZUVRH-a.

Za potrebe kvantitativne analize podnesenih komentara razvijeno je pet kategorija unutar kojih su se kodirali pojedini komentari s obzirom na razinu argumentiranosti. Prve su dvije kategorije neargumentirani, a druge dvije argumentirani komentari. Kategorija 1 (neargumentirani tehnički komentari) uključuje komentare vezane za gramatičke opaske, nomotehniku, kao i neargumentirane komentare kojima se predlaže promjena (dijela) članka ili rečenice, zamjena ili dodavanje/oduzimanje riječi i sl. na način da se bez obrazlaganja navodi nova formulacija. Kategorija 2 obuhvaća stavove/mišljenja – komentare kojima se izražava mišljenje i/ili preferencije o nekom pitanju bez razvijanja argumentacije. Druge dvije kategorije (3 i 4) odnose se na argumentirane komentare. Razlika je među njima u jačini intenziteta razvijene stručne argumentacije. Kategorija 3 tako nosi naziv komentari stručne složenosti – razina 1, a kategorija 4 komentari stručne složenosti – razina 2.²⁰ U zadnju, rezidualnu kategoriju 0 (ostalo) klasificiraju se komentari koji se ne odnose na sam akt o kojem se provodi savjetovanje (uključujući komentare na članke ili dijelove akta koji nisu predmet izmjena), komentari putem kojih sudionici polemiziraju međusobno i sl.

Radi uvažavanja faktora vrste organizacije kojoj pojedina tijela koja provode e-savjetovanja pripadaju, nalazi istraživanja prikazuju se odvojeno za e-savjetovanja provedena na državnoj te na lokalnoj i regionalnoj razini.²¹ Za upravne organizacije na državnoj razini pravi se razlikovanje klasičnih upravnih organizacija (tijela državne uprave (TDU) koja obuhvaćaju ministarstva i državne upravne organizacije)²² u odnosu prema agencijama te razlikovanje resornog područja kojem upravna organizacija pripada, iz čega proizlazi njezina temeljna funkcija u odnosu na društvo (klasična, društvena, tehnička, gospodarska).²³

²⁰ Kriteriji su za identificiranje više razine stručne složenosti komentara korištenje stručnom terminologijom, pozivanje na znanstvene i stručne izvore, iznošenje i obrazlaganje podataka i sl. te poznavanje korpusa predmetnih nacionalnih i međunarodnih propisa i dokumenata.

²¹ Zbog znatno manjeg broja analiziranih e-savjetovanja koje su provele županije, nalazi se prikazuju skupno za lokalnu i regionalnu razinu.

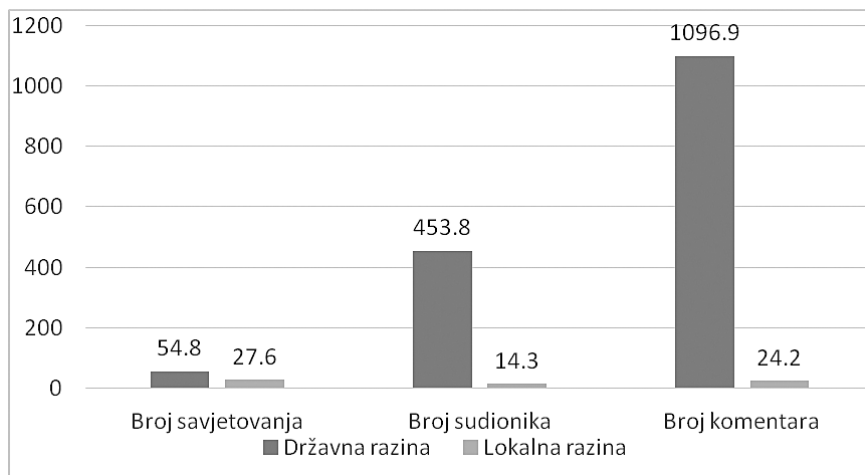
²² Budući da je istraživanje provedeno tijekom 2018. i 2019., u radu se polazi od odredbi Zakona o sustavu državne uprave (NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16) prema kojem su tijela državne uprave ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama. U provedenom istraživanju kategorija TDU-a u istraživanju obuhvaća 19 ministarstava i pet državnih upravnih organizacija koje su zadovoljile metodološki definiran kriterij broja provedenih e-savjetovanja (v. gore).

²³ Društvene, tehničke i gospodarske zapravo su sektorske javne službe koje razlikujemo u odnosu na klasične resore. Dakle, kategorizacija se temelji na razlikovanju upravnih re-

5.3. Rezultati istraživanja

Intenzitet društvene okoline. Intenzitet društvene okoline mjereno je brojem sudionika i brojem komentara²⁴ po pojedinom e-savjetovanju. Ukupan broj pristiglih komentara na analizirana savjetovanja iznosi 35.373, a podnijelo ih je 15.068 sudionika. Intenzitet društvene okoline jedan je od indikatora koji pokazuje najveću diskrepanciju između državne i lokalne/regionalne razine vlasti. U apsolutnim brojevima broj podnesenih komentara na državnoj razini iznosi 32.906 od 13.615 sudionika, dok je na lokalnoj 2.467 komentara od 1.453 sudionika. No, s obzirom na razliku u broju analiziranih upravnih organizacija i e-savjetovanja koja su provele, razliku u intenzitetu između dvije razine bolje oslikava omjer broja provedenih savjetovanja i pristiglih komentara, odnosno sudionika.

Grafikon 1. Prosječan broj e-savjetovanja, sudionika i komentara na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini



Izvor: autorica.

sora kao klasičnih i javnih službi (društvene, tehničke, komunalne, informatičke, unutarnje) (Koprić et al., 2014, str. 33), koje djelomično slijedi i podjela područja javnih politika u četiri sektora: klasični državni resori, ekonomske politike, socijalne politike, posebne sektorske politike i ostale politike (Petek, 2014, str. 125).

²⁴ Svaki sudionik može podnijeti veći broj komentara, načelnih ili na pojedine odredbe akata.

Grafikon 1. pokazuje prosječan broj savjetovanja po upravnoj organizaciji te prosječan broj sudionika i komentara na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini. Upravne organizacije na državnoj razini po e-savjetovanju imaju osam sudionika i 20 komentara, a JLPRS 0,5 sudionika i 0,8 komentara.²⁵ Na lokalnoj/regionalnoj razini čak 89,9 % e-savjetovanja nije imalo nijednog sudionika.

Ako razmotrimo ukupan broj sudionika²⁶ uključenih u savjetovanja u trogodišnjem razdoblju u omjeru prema savjetovanjima upravnih organizacija, pokazuje se da je intenzitet pritiska društvene okoline ovisan i o tipu i funkciji upravnih organizacija na državnoj razini. Tako se uočava da je intenzitet znatno veći prema ministarstvima nego prema DUO-u i agencijama, a s obzirom na funkcije najveći je u društvenim, a najmanji u klasičnim resorima (v. Tablica 2.).

Tablica 2. *Intenzitet pritiska društvene okoline prema funkcijama upravnih organizacija*

funkcija	broj sudionika po savjetovanju
klasična	4,6
društvena	13,6
tehnička	5,5
gospodarska	8,3

Izvor: autorica.

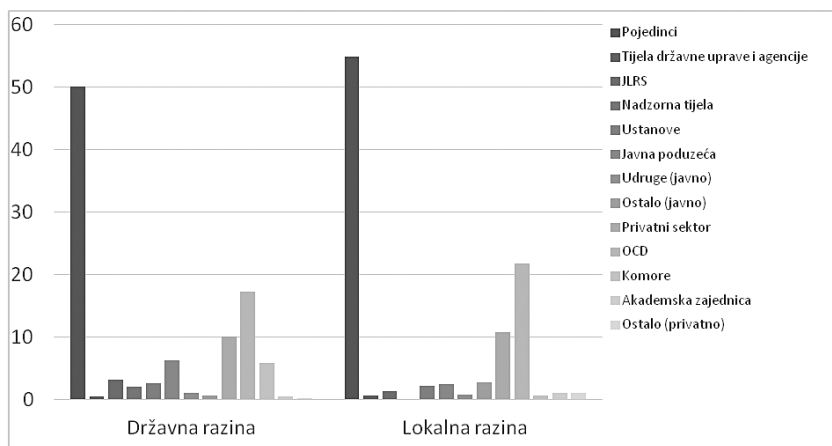
Organiziranost društvene okoline. Drugi pokazatelj kompleksnosti društvene okoline odnosi se na vrstu podnositelja komentara, tj. na vrstu sudionika. Polovicu sudionika svih e-savjetovanja čine pojedinci – fizičke osobe (50,3 %), dok u znatno manjem postotku slijede OCD (17,5 %) i privatna poduzeća (10,1 %), javna poduzeća (5,9 %), komore (5,6 %), JLPRS (3

²⁵ Te brojčane vrijednosti i omjeri ne uključuju broj komentara i sudionika pristiglih na nekoliko e-savjetovanja koja su „rekorderi“ po intenzitetu pritiska zainteresirane javnosti koji zbog iznadprosječnih vrijednosti i metodoloških razloga nisu uključeni u analizu sadržaja komentara.

²⁶ Broj sudionika možemo uzeti kao precizniji pokazatelj pritiska društvene okoline jer, ovisno o načinu iznošenja primjedbi sudionika te njihovu prikazu u izvješćima, komentar se može tretirati kao jedan (obuhvatan, koji se odnosi na pojedine članke i/ili načelno na propis) ili može biti razlomljen na nekoliko njih koji se odnose na pojedine dijelove propisa.

%), ustanove (2,6 %), udruge s javnim ovlastima (1,1 %), akademska zajednica (0,6 %) te TDU i agencije (0,5 %). Vrsta sudionika na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini razlikuje se po tome što je na posljednjoj još veći postotak pojedinaca i OCD-a kao sudionika, dok se na državnoj razini uključuje više javnih poduzeća i komora u odnosu na lokalnu/regionalnu (v. Grafikon 2.).

Grafikon 2. Vrsta sudionika u e-savjetovanjima na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini (u postotku)



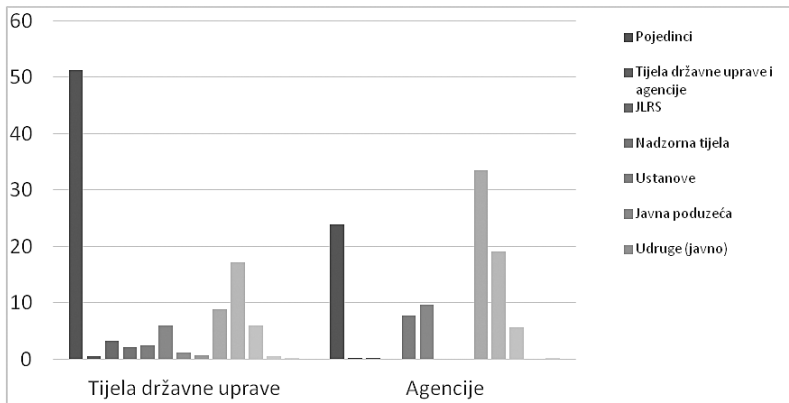
Izvor: autorica.

Znatnija razlika u strukturi sudionika uočava se na državnoj razini između TDU-a i agencija. Naime, kod agencijskog tipa upravnih organizacija dominira privatni sektor kao podnositelj komentara (33,5 %), zatim fizičke osobe (23,9 %) i udruge (19,1 %). Javna poduzeća i ustanove ovdje su zastupljeniji nego u savjetovanjima TDU-a (v. Grafikon 3.).

Razlika u strukturi sudionika pokazuje se i prema funkciji upravnih organizacija: u prosjeku najviše se pojedinaca uključuje u savjetovanja u gospodarskim, a najmanje u tehničkim resorima. OCD najviše sudjeluje u društvenim, javna i privatna poduzeća u tehničkim, a ustanove u društvenim resorima. Ostale vrste sudionika u savjetovanjima pojedine vrste resora u prosjeku sudjeluju sa znatno manjim brojem.

Kompetentnost društvene okoline. Treći indikator kompleksnosti društvene okoline pokazatelj je njezine kompetentnosti izražene vrstom podnesenih komentara. Od svih podnesenih komentara relativnu većinu čine argumentirani komentari (43,1 %), od čega 21,6 % argumentirani niže razine

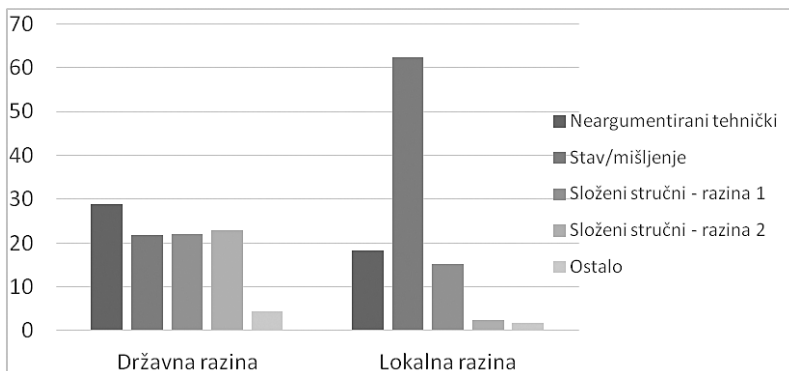
Grafikon 3. Vrsta sudionika u e-savjetovanjima TDU-a i agencija (u postotku)



Izvor: autorica.

i 21,5 % argumentirani više razine. Slijedi kategorija neargumentiranih tehničkih komentara (28,1 %), dok je najmanje stavova/mišljenja (24,7 %). Ako razdvojimo savjetovanja na dvije razine vlasti, situacija je bitno drukčija: na lokalnoj/regionalnoj razini znatno je više stavova/mišljenja (62,4 %), a najmanje je argumentiranih komentara (15,2 % argumentiranih niže i samo 2,4 % argumentiranih više razine). Na državnoj razini najviše je argumentiranih komentara (22,1 % niže i 22,9 % više razine), a najmanje je upravo stavova (21,9 %). Neargumentiranih tehničkih komentara više je na državnoj (28,8 %) nego na lokalnoj/regionalnoj razini (18,3 %) (v. Grafikon 4.).

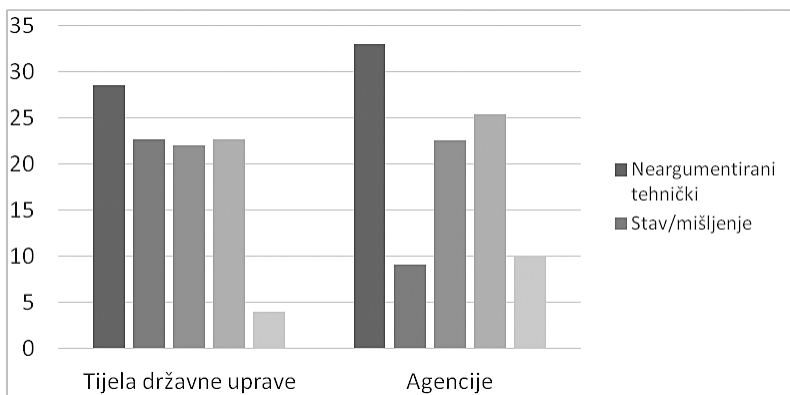
Grafikon 4. Vrsta podnesenih komentara u savjetovanjima na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini (u postotku)



Izvor: autorica.

Ako razmotrimo situaciju samo na državnoj razini koja obuhvaća više od 90 % svih analiziranih komentara, možemo vidjeti da se TDU i agencije najviše razlikuju u postotku stavova/mišljenja koje primaju tijekom savjetovanja (TDU 22,7 % i agencije 9,1 %), dok su razlike u ostalim vrstama komentara manje. No, i unutar kategorije TDU-a DUO prima znatno manje stavova i više argumentiranih komentara u odnosu prema ministarstvima (v. Grafikon 5.).

Grafikon 5. Vrsta podnesenih komentara u e-savjetovanjima TDU-a i agencija (u postotku)



Izvor: autorica.

5.4. Rasprava rezultata istraživanja

Intenzitet društvene okoline – sudionika u e-savjetovanjima – u najvećoj se mjeri pokazuje ovisnim o razini političko-upravnog sustava – znatno je veći na državnoj nego na lokalnoj/regionalnoj razini. Izrazito malen broj sudionika po savjetovanju na lokalnoj/regionalnoj razini može se objasniti sljedećim razlozima. Jedno je potencijalno objašnjenje vezano za manjak interesa za lokalna pitanja, koja se u odnosu na nacionalna mogu percipirati manje bitnima. Iako se neka pitanja mogu smatrati trivijalnim (Fung, 2015), poput odlučivanja o nazivu trga ili ulice, pitanja iz nadležnosti lokalnih i regionalnih jedinica ipak su pretežno od izravna, „opipljiva“ interesa za lokalno stanovništvo. Stoga je vjerojatnije da su građanima ta pitanja važna, ali problem leži u manjku participativne političke kulture kao i poznavanju formalnih kanala za participaciju. U tom je kontekstu evidentna nedovoljna informiranost i upoznatost dijela građana s mogućnosti-

ma uključivanja u donošenje odluka koje na njih utječu. Nadalje, nalazi o niskoj razini korištenja e-savjetovanjem kao instrumentom participacije u skladu su s nalazima o slabom korištenju drugim instrumentima lokalne demokracije (referendumi, inicijative, mjesni odbori).²⁷ Štoviše, određene skupine i pojedinci oslanjaju se na druge, ponajprije neformalne, kanale za komunikaciju i utjecaj na upravu (u novije su vrijeme društvene mreže prilično moćna platforma za komuniciranje).

Na državnoj je razini sam zakonodavni i regulacijski proces složeniji, a krug zainteresirane javnosti širi, što se odražava na intenzitet uključivanja sudionika. Pritom je intenzitet veći kod ministarstava nego kod DUO-a i agencija. Dva su razloga. Prvo, ministarstva u pravilu pripremaju nacрте prijedloga zakona koji dobivaju više komentara u odnosu prema podzakonskim i drugim aktima zbog niže razine tehničke složenosti. Drugo, za razliku od agencija i DUO-a (koji su zapravo organizacijski tip s obilježjima ministarstava i agencija te su svojevrsni prijelazni oblik, v. Musa, 2014, str. 439), ministarstva imaju širi krug zainteresirane javnosti. Upravne organizacije s agencijskim obilježjima nadležne su za uže, specijalizirano područje unutar određenog resora, što se manifestira u manjem opsegu zainteresirane javnosti. „Čiste“ agencije regulatornog tipa imaju pritom jasan i relativno uzak krug zainteresirane javnosti. Uočava se i da je intenzitet najveći prema upravnim organizacijama društvene funkcije, koja se izravno i potencijalno tiče najšireg dijela korisnika iako razlike među pojedinim funkcijama nisu jako velike.

Podnositelje polovice svih komentara na državnoj (50 %) i lokalnoj/regionalnoj razini (54,8 %) čine pojedinci – fizičke osobe, a slijede komentari OCD-a i privatnih poduzeća. Najmanje komentara podnijeli su TDU i agencije jer se oni uglavnom uključuju u ranijoj fazi pri slanju nacрта akata na očitovanje. Razlika između dviju razina osim što je kvantitativna također je kvalitativna: određene kategorije sudionika na lokalnoj/regionalnoj razini ne sudjeluju (nadzorna tijela), neke sudjeluju znatno manje (javna poduzeća), a neke sudjeluju u nešto većem postotku (OCD). S obzirom na djelokrug i funkciju JLPRS-a donošenje akata iz njihove nadležnosti u većoj je mjeri negoli na državnoj razini vezano za vrijednosti, preferencije i „lokalne“ informacije građana, što objašnjava nešto veće uključivanje pojedinaca i OCD-a, a većina pitanja nije u nadležnosti komora ili državnih nadzornih tijela.

²⁷ V. Manojlović Toman i Vukojičić Tomić (2018), Koprić i Vukojičić Tomić (2013), Koprić i Klarić (2015).

Struktura sudionika na e-savjetovanjima agencija znatno se razlikuje od onih TDU-a, ponajprije ministarstava. Za razliku od TDU-a kod kojih dominiraju komentari pojedinaca, u slučaju agencija najveći broj komentara podnose privatna poduzeća. Ona su – zajedno s javnim poduzećima i ustanovama koje također podnose veći broj komentara agencijama nego TDU-u – „izravni korisnici“ njihovih propisa, odnosno regulirani subjekti. Prema tome, riječ je o užem dijelu društvene okoline koji je definiran, relativno stalan i prepoznatljiv, izravno zainteresiran i stručan. Zainteresirana javnost donekle je kompaktnija i kod DUO-a (u većoj mjeri participiraju privatna i javna poduzeća, ustanove i udruge), dok je u slučaju ministarstava i JLPRS-a raspršenija i fluidnija. S obzirom na funkciju upravne organizacije uočava se da pojedinci najveći udio komentara upućuju upravnim organizacijama u društvenim resorima. Građani su tako u većoj mjeri zainteresirani za pitanja resora javnih službi negoli za ona u klasičnim resorima jer su prve primarno usmjerene na zadovoljavanje njihovih potreba, a ne na reguliranje odnosa u društvu. Pritom se javni poslovi koje obavljaju društvene službe tiču šireg kruga građana nego što je to slučaj s gospodarskim i tehničkim resorima. Uz građane pojedince kao korisnike službi, brojem komentara upućenih društvenim resorima ističu se još i ustanove koje su zainteresirane kao provedbena tijela te OCD-i koji brane i promiču interese svojih članova (javnih službenika, pacijenata, roditelja i sl.) ili neki širi društveni interes. Javna i privatna poduzeća najveći dio komentara podnose tijekom savjetovanja upravnih organizacija tehničkih resora kao zainteresirana provedbena tijela. JLPRS više se uključuje u savjetovanja unutar tehničkih i gospodarskih resora vezanih za donošenje propisa u čijoj provedbi i sami sudjeluju. Nadzorna tijela u ulozi institucijskog branitelja i promicatelja prava građana u većoj mjeri sudjeluju u savjetovanjima klasičnih i društvenih resora.

Vezano za indikator kompetentnosti društvene okoline (vrsta komentara), na lokalnoj/regionalnoj razini najviše komentara pripada kategoriji stavovi/mišljenja, a najmanje argumentiranim komentarima, osobito onima više razine stručne složenosti. To je u skladu s nalazima u vezi s vrstom sudionika (dominacija pojedinaca kao podnositelja komentara). Na državnoj je razini stavova najmanje, a argumentiranih je komentara (podjednako obje razine) najviše. Tehničkih komentara, koji često podrazumijevaju određenu razinu stručnog znanja, više je na državnoj razini. Agencije u usporedbi s TDU-om primaju dvostruko manje stavova te više tehničkih i argumentiranih komentara više razine. To je pak u skladu s već objašnjenim značajkama okoline agencija i DUO-a kao upravnih organizacija s nekim obilježjima agencija: uži krug zainteresiranih i uglavnom stručnih

sudionika. U odnosu prema funkciji upravne organizacije gospodarske službe primaju najviše stavova (razlog je što Ministarstvo turizma i Ministarstvo poljoprivrede, osim što ih obilježava znatan intenzitet pritiska okoline, primaju velik udio komentara od pojedinaca – više od 60 %) ²⁸, dok se klasičnim i tehničkim službama upućuje nešto više argumentiranih komentara više razine stručne složenosti.

Usporedbom vrste komentara i vrste sudionika pokazuje se povezanost dvaju obilježja – organiziranosti i kompetentnosti sudionika, što je u skladu s nekim nalazima postojećih istraživanja (v. 4.2.). Kategorija sudionika koja podnosi najviše stavova te najmanje argumentiranih komentara više razine stručnosti jesu pojedinci – fizičke osobe. TDU i agencije, ustanove, javna poduzeća, komore i akademska zajednica podnose najviše neargumentiranih tehničkih i argumentiranih komentara više razine stručne složenosti (u sličnom postotku), a nadzorna tijela najviše argumentiranih komentara više razine. OCD podnosi podjednako stavova, tehničkih i argumentiranih komentara niže razine, a JLPRS najviše tehničkih komentara.

6. Zaključak

U ovom se radu počelo od teorijskog polazišta da su organizacije otvoreni sustavi u stalnoj interakciji sa svojom okolinom. Iako je izvor neizvjesnosti za organizaciju, okolina je za nju istodobno izvor novih resursa. Premda načelno teže stabilnosti i predvidivosti, upravne su organizacije, posebno u novije vrijeme, izložene sve jačem utjecaju svoje društvene okoline. Rastuća važnost društvenog segmenta okoline upravnih organizacija proizlazi iz širih društvenih trendova – tehnološkog napretka, rasta društvene gustoće i kompetentnosti građana te pada povjerenja građana u tradicionalne političke institucije. Oni potiču participaciju građana u upravnim funkcijama (formuliranju, provedbi i evaluaciji politika) osobito putem novih, često *online* oblika uključivanja. Cilj je rada bio analizirati obilježja uže (relevantne, aktivne) društvene okoline upravnih organizacija u Hrvatskoj koja se uključuje (participira) u oblikovanju propisa. Riječ je o zainteresiranoj javnosti, odnosno sudionicima e-savjetovanja.

E-savjetovanja temeljni su iako relativno nov formalni instrument uključivanja zainteresirane javnosti u izradu propisa u Hrvatskoj. Na teme-

²⁸ Dva ministarstva ujedno primaju najmanji broj argumentiranih komentara.

lju službenih podataka (izvješća povjerenika za informiranje, UZUVRH) evidentna je stagnacija ili pad interesa javnosti za uključivanje u e-savjetovanja kao i dominacija kategorije pojedinaca kao sudionika. Međutim, s obzirom na to da se o drugim značajkama sudionika e-savjetovanja i njihovoj međusobnoj povezanosti i povezanosti s drugim organizacijskim faktorima ne može zaključivati na temelju službenih podataka, u ovom se radu pristupilo analizi njihovih dodatnih obilježja – intenziteta, organiziranosti i kompetentnosti, u skladu s teorijskim postavkama rada i pregledom relevantne literature. Pritom su pokazatelji intenziteta (broj sudionika), organiziranosti (vrsta sudionika) i kompetentnosti (vrsta komentara) razmotreni u međuodnosu te u odnosu prema značajkama samih upravnih organizacija (razina političko-upravnog sustava – državna i lokalna/regionalna te razlikovanje klasičnih i agencijskih upravnih organizacija te resornog područja za upravne organizacije na državnoj razini).

Glavni nalazi provedene analize mogu se sažeti na sljedeći način. Intenzitet društvene okoline (sudionika e-savjetovanja) uvelike ovisi o razini političko-upravnog sustava te je znatno veći kod upravnih organizacija na državnoj u odnosu na lokalnu i regionalnu razinu. Razlika u broju sudionika pokazuje se i prema tipu i funkciji upravnih organizacija na državnoj razini. Javnost se više uključuje u e-savjetovanja ministarstava u odnosu prema e-savjetovanjima koja provode upravne organizacije agencijskog tipa, odnosno one s određenim agencijskim obilježjima. Najveći je udio sudionika identificiran u e-savjetovanjima koja su provele upravne organizacije društvenih resora. Polovicu sudionika svih e-savjetovanja čine pojedinci – fizičke osobe. Njih slijede OCD, privatna poduzeća, javna poduzeća i ostali. Takva se struktura sudionika razlikuje za e-savjetovanja agencija, čija je relevantna društvena okolina organiziranija u odnosu na klasične upravne organizacije te u odnosu prema JLPRS-u. Kompetentnost sudionika, analizirana vrstom komentara koji upućuju, pokazuje se većom na državnoj u odnosu prema lokalnoj/regionalnoj razini (polovinu komentara na državnoj razini čine argumentirani komentari, a na lokalnoj/regionalnoj razini 2/3 komentara čine stavovi/mišljenja) te u slučaju agencija i DUO-a prema ministarstvima.

Usporedba organiziranosti i kompetentnosti sudionika upućuje na zaključak da organiziranost relevantne društvene okoline pozitivno utječe na njezinu kompetentnost. Naime, TDU i agencije, nadzorna tijela, ustanove, javna poduzeća, komore i akademska zajednica najvećim dijelom upućuju komentare koji se temelje na stručnosti. Ta stručnost proizlazi iz njihove uloge u provedbi propisa u čiju se formulaciju uključuju ili iz njihove ekspertize u području, bilo teorijske (akademska zajednica) ili praktične

(nadzorna tijela, komore). Dio okoline koji nije organiziran (pojedinci kao fizičke osobe) većim dijelom ne posjeduje resurse koji su na raspolaganju organiziranim akterima, zbog čega je u manjoj mogućnosti iznositi obrazložene tvrdnje s većom ili manjom stručnom podlogom. Nadalje, analizirana su obilježja društvene okoline povezana s responzivnošću upravnih organizacija, tj. razinom prihvaćanja komentara sudionika. Naime, veća je responzivnost povezana s većom organiziranošću i kompetentnošću okoline na način da se u većoj mjeri prihvaćaju komentari organiziranih interesa i institucija u odnosu na pojedince te komentari koji su argumentirani. No, jači intenzitet sudionika djeluje u suprotnom smjeru – što je veći broj sudionika i njihovih komentara, to je manja razina prihvaćenosti komentara.

Popis literature

- Beetham, D. (2012). Evaluating new vs old forms of citizen engagement and participation? U Brigitte Geissel & Kenneth Newton (Eds.), *Evaluating democratic innovations curing the democratic malaise?* (str. 56–69). New York, USA: Taylor i Francis, <https://doi.org/10.4324/9780203155196-11>
- Beierle, T. C. (2003). *Discussing the rules: Electronic rulemaking and democratic deliberation*. Discussion paper 03-22. Preuzeto na <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-DP-03-2.pdf>.
- Box, R. C. (2007). Introduction: The importance of democracy for public administration. U Richard Box C. (Ed.), *Democracy and public administration*. (vii–xii). Armonk, UK: M. E. Sharpe.
- Coglianesi, C. (2005). The internet and citizen participation in rulemaking. *A Journal of Law and Policy* 1(1), 33–57.
- Cuéllar, M-F. (2005). *Rethinking regulatory democracy. UC Berkeley papers presented in the Center for the study of law and society*. Bag Lunch Speaker Series. Dostupno na <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt31c1x88w/qt31c1x88w.pdf>.
- Denhardt, R. B. (2011). *Theories of public organization*. Boston, USA: Wodsworth.
- Đurman, P. (2020). Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 70(2-3), 407–444, <https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08>
- Đurman, P. (2019) *Utjecaj organizacijskih varijabli na proces i rezultate participacije u javnoj upravi*. Neobjavljena doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Eckerd, A. (2014). Citizen language and administrative response: Participation in environmental impact assessment. *Administration & Society*, 49(3), 348–373, <https://doi.org/10.1177/0095399714548272>

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522, <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66 (Special Issue: Collaborative Public Management), 66–75, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Furlong, Scott R., & Kerwin, C. M. (2005). Interest group participation in rule making: A decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 353–370, <https://doi.org/10.1093/jopart/mui022>
- Giljević, T. (2015). Okolina upravne organizacije. *Pravni vjesnik*, 31(3-4), 213–236.
- Kaehne, A., & Taylor, H. (2016). Do public consultations work? The case of the social services and well-being (Wales) Bill. *Public Policy and Administration*, 31(1), 80–99, <https://doi.org/10.1177/0952076715595676>
- Koprić, I. (2006). Građani i uprava. U Ivan Koprić (Ur.), *Javna uprava – nastavni materijali* (str. 19–24). Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Koprić, I. (1999). *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Koprić, I., & Klarić, M. (2015). New developments in local democracy in Croatia and its neighbouring countries. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(2), 389–414.
- Koprić, I., & Manojlović, R. (2013). Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U Borče Davitkovski (Ur.), *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova* (str. 9–35). Skopje, Sjeverna Makedonija: Pravni fakultet.
- Koprić, I., & Vukojičić Tomić, T. (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori. U Ivan Koprić (Ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* (str. 155–188). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Manojlović Toman, R., & Vukojičić Tomić, T. (2018). Načelo demokracije europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U Ivan Koprić (Ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 343–371). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Neshkova, M., & Guo, H. D. (2011). Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 267–288, <https://doi.org/10.1093/jopart/mur038>
- Newton, K. (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. U Brigitte Geissel & Kenneth Newton (Eds.), *Evaluating democratic innovations curing the democratic malaise?* (pp. 3–21) New York, USA: Taylor i Francis, <https://doi.org/10.4324/9780203155196>

- Perko-Šeparović, I. (1975). *Teorije organizacije*. Zagreb, Hrvatska: Školska knjiga.
- Petek, A. (2014). Područja javnih politika. U Ana Petek & Krešimir Petković (Ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 124–126). Zagreb, Hrvatska: Političke analize, <https://doi.org/10.5559/di.24.3.09>
- Scott, R. W. (1992). *Organizational environments: Ritual and rationality*. Newbury Park, USA: Sage.
- Scott, R. W. (2003). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. New Jersey, USA: Prentice Hall.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Tolbert, P. S., & Hall, R. H. (2007). *Organizations: Structures, processes, and outcomes*. New Jersey, USA: Pearson Prentice Hall.
- Yackee, W. S. (2015). Participant voice in the bureaucratic policymaking process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 427–449, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu007>
- Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration* 37(1), 17–50, <https://doi.org/10.1177/0275074006296208>
- Wang, X. H., & Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review* 67(2), 265–278, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00712.x>

Pravni izvori i dokumenti

- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15
- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09
- Povjerenik za informiranje (2020). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu
- Povjerenik za informiranje (2019). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu
- Povjerenik za informiranje (2018). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu
- Povjerenik za informiranje (2017). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu
- Povjerenik za informiranje (2016). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu

SOCIAL CONTEXT OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS: AN ANALYSIS OF PARTICIPANTS IN E-CONSULTATIONS IN CROATIA

Summary

Social context, which refers to the public / citizens, is a very heterogeneous and dynamic area of administrative organizations' environment. Its relevance for the functioning of administrative organizations is constantly increasing in contemporary public administration due to expanding requirements for responsiveness towards citizens' preferences. The purpose of this paper is to analyse the social context of Croatian administrative organizations by analysing the characteristics of participants in e-consultations, i.e., the public involved in the process of policy formulation. Analysed characteristics include the number of participants, their structure (type of stakeholder,) and the type of comments they submit. These characteristics represent indicators of the intensity, organization degree, and the level of competence of the relevant social environment of administrative organizations. Empirical research encompassed quantitative content analysis of e-consultation reports in the period 2016-2018. The research findings suggest that the characteristics of social context are largely determined by organizational factors - the level of politico-administrative system, the type, and the function of an organization. In addition, it appears that the characteristics of social context (the level of organization and competence) are interrelated, too.

Keywords: social context, administrative organizations, e-consultations, characteristics of e-consultations, empirical research, Croatia