

Izvorni znanstveni rad
Priljeno: 1. prosinca 2020.
<https://doi.org/10.20901/pm.58.1.03>

Između ispunjavanja forme i promicanja demokracije: stavovi javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj

PETRA ĐURMAN

Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Uključivanje javnosti u proces izrade propisa vrlo je važno i aktualno pitanje upravne znanosti i prakse. Usprkos rastućem i sve rafiniranijem znanstvenom interesu za temu participacije, kompleksno pitanje njezine djelotvornosti još uvijek zaokuplja pažnju istraživača. Postojeća istraživanja prepoznaju potrebu za uvažavanjem perspektiva uključenih aktera u procesu participacije te ukazuju na postojanje različitih percepcija djelotvornosti participacije. Jedan od najčešće korištenih instrumenata upravne participacije su savjetovanja s javnošću. U Hrvatskoj su savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (e-savjetovanja od 2013.) relativno nov instrument participacije javnosti u donošenju propisa i politika, koji nije šire analiziran. Svrha je ovog rada istražiti stavove dviju kategorija aktera uključenih u proces e-savjetovanja – upravnih službenika i zainteresirane javnosti (sudionika) – kako bi se odgovorilo na temeljno istraživačko pitanje o razlici u percepciji djelotvornosti e-savjetovanja. Nalazi istraživanja, prikupljeni metodama upitnika i intervjua, sugeriraju da se stavovi službenika i sudionika značajno razlikuju u ocjeni razine utjecaja javnosti i u detekciji glavnih problema provedbe e-savjetovanja, a umjereno u identifikiranju ciljeva e-savjetovanja.

Glavne riječi: e-savjetovanje, upravni službenici, zainteresirana javnost (sudionici), stavovi, Hrvatska

1. Uvod

Participacija je u suvremenim demokratskim društvima širok pojam koji obuhvaća mnoštvo instrumenata koji se mogu razlikovati s obzirom na sferu u kojoj se odvijaju, aktere koji ih iniciraju, način i značajke uključivanja, fazu *policy* procesa tijekom koje se primjenjuju i dr. Javna uprava, kao “najpropusniji dio izvršne vlasti, najbliži građanima” (Stivers, 2008: 10-11), postala je važno poprište ili čak “glavna

točka fokusa” demokratske participacije (Peters, 2010: 211; Roberts, 2008: 4), što dopušta razmatranje upravne participacije kao zasebnog tipa (v. Đurman, 2020a), ali i označavanje suvremene javne uprave kao participativne. Iako se sve veći broj istraživanja bavi različitim aspektima participacije u javnoj upravi, fenomen je još uvijek nedovoljno empirijski istražen, posebno s obzirom na kvalitetu i djelotvornost procesnih značajki i ishoda pojedinih instrumenata participacije. Jedan je od istraživačkih izazova određivanje djelotvornosti i uspješnosti procesa participacije kako zbog konceptualnih problema određivanja same djelotvornosti ili uspješnosti participacije tako i zbog metodoloških izazova njezinog mjerenja. Postojeća literatura sugerira kako je prilikom vrednovanja djelotvornosti participacije korisno poći od mjerila uključenih aktera, jer se kriteriji toga što participaciju čini djelotvornom mogu značajno razlikovati između dviju glavnih skupina aktera – organizatora procesa participacije i predstavnika javnosti. Osim toga, uključeni akteri mogu imati vrlo različite percepcije ciljeva i problema provedbe procesa participacije te njezinih ishoda (točka 3).

Jedan od uobičajenih instrumenata participacije javnosti u regulativnoj funkciji uprave, tj. u izradi propisa jesu savjetovanja s javnošću, koja se danas najčešće primjenjuju u elektroničkom obliku. U Hrvatskoj su savjetovanja s javnošću (e-savjetovanja od 2013.) relativno nov instrument upravne participacije, koji dosad nije šire istražen, zbog čega je važno analizirati njegovu djelotvornost. S obzirom na to da su proceduralni aspekti provedbe e-savjetovanja (učestalost provedbe, rokovi, jasnoća i dr.) predmet drugog istraživanja (Đurman, 2020b), svrha je ovog rada usporedba stavova upravnih službenika i zainteresirane javnosti (sudionika) o utjecaju i korisnosti komentara sudionika te o ciljevima i problemima provedbe participativnog procesa. Ispitivanjem stavova službenika i sudionika o trima navedenim aspektima provedbe e-savjetovanja nastojat će se odgovoriti na temeljno istraživačko pitanje koje glasi: *“U kojoj se mjeri razlikuju stavovi službenika i predstavnika zainteresirane javnosti (sudionika) o djelotvornosti e-savjetovanja?”* Teorijska pretpostavka od koje se pritom polazi i koja se nastoji empirijski provjeriti jest postojanje značajnih razlika u stavovima o djelotvornosti e-savjetovanja između dviju kategorija aktera. Empirijski materijal prikupljen je metodom anketiranja upravnih službenika i sudionika e-savjetovanja te intervjuiranjem službenika koji sudjeluju u provedbi e-savjetovanja.

U radu se najprije objašnjava pojam upravne participacije te se obrađuju savjetovanja s javnošću koja su jedan od najčešće korištenih instrumenata regulativne inačice upravne participacije. Uz opći opis instrumenta prikazuje se njegov razvoj i osnovne značajke primjene u Hrvatskoj (točka 2). Potom se razmatra pitanje djelotvornosti participacije te se prikazuju nalazi dosadašnjih istraživanja stavova aktera uključenih u proces participacije, temeljem kojih se formuliraju teorijske pretpostavke koje će se empirijski testirati (točka 3). U empirijskom dijelu rada najprije se objašnjava metodologija istraživanja, a zatim se izlažu i interpretiraju rezultati

(točka 4). U posljednjem dijelu sažimaju se rezultati istraživanja te se daju zaključna razmatranja (točka 5).

2. Upravna participacija i savjetovanje s javnošću kao uobičajen instrument uključivanja javnosti u izradu propisa

Jedna od temeljnih podjela participacije polazi od sfere unutar koje se ona odvija. U tom je smislu moguće izdvojiti upravnu participaciju kao neizborni tip političke participacije ili kao zasebnu kategoriju razgraničenu od političke i civilne participacije (v. Wang i Wan Wart, 2007; Yang i Pandey, 2011; Cooper i dr., 2006; Yang, 2005; Yang i Callahan, 2005). Prema Wangu i Wan Wartu (2007: 267-268) upravni tip participacije razlikuje se od političkih oblika po tome što se odvija kontinuirano, za razliku od političke participacije, koja se odvija u vrijeme izbornih ciklusa. Druga je razlika u tome što je upravna participacija u domeni izvršne vlasti, a politička u zakonodavnoj domeni. Callahan (2006: 150-151), primjerice, jasno razgraničava “procesе upravnog odlučivanja ili uključivanja u obavljanje javnih službi” od političke participacije, koja podrazumijeva glasovanje, individualne kontakte s političkim dužnosnicima te aktivnost u političkim kampanjama i stranačkoj politici, i civilne participacije, koja se odnosi na angažiranje u aktivnostima zajednice i volontiranje (više u: Đurman, 2020a).

Pojam upravne participacije, koji se u literaturi rjeđe upotrebljava, definira se kao ukupnost procesa putem kojih se zainteresirana javnost izravno uključuje u regulativnu i provedbenu funkciju upravnih organizacija (formulaciju i provedbu propisa i politika) te u nadzor njihovog funkcioniranja (*ibid.*: 85). Razlikovanje regulativne i provedbene participacije uglavnom se uvažava u postojećoj literaturi, iako neki autori pod participacijom prvenstveno misle na uključivanje građana u donošenje propisa, odnosno oblikovanje politika, ili taj tip regulativne participacije smatraju ‘pravom’ ili ‘suštinskom’ participacijom. Participacija javnosti tijekom faze implementacije, uobičajeno nazivana koprodukcijom, obuhvaća izravno uključivanje građana u obavljanje javnih službi te sudjelovanje u internim tijelima upravnih organizacija metodom kooptacije (npr. u upravljačkim odborima upravnih organizacija koje obavljaju javne službe poput škola i bolnica). Kao poseban funkcionalni oblik participacije može se izdvojiti nadzor nad upravom, pri čemu uprava osigurava pristup određenim informacijama zainteresiranoj javnosti, odnosno javnost upućuje povratne informacije o percipiranim efektima neke politike, čime građani također participiraju u njezinom radu.

Jedan od najčešće korištenih instrumenata regulativnog tipa upravne participacije jesu savjetovanja s javnošću. Savjetovanje podrazumijeva da tijelo javne vlasti javno objavljuje nacrt normativnog akta i poziv javnosti da izrazi svoje mišljenje, odnosno povratnu informaciju o predloženom aktu. Tehnike obznanjivanja nacrta

akta i prikupljanja povratne informacije javnosti mogu varirati od klasičnih *offline* do *online* oblika. Javnost može svoje stavove izraziti usmeno, ako se savjetovanje organizira kao vrsta javnog okupljanja, te pisanim putem, slanjem komentara poštom, *e-mailom* ili putem posebnog internetskog portala. Ipak, elektronička (*online*) savjetovanja danas su uobičajeni način provedbe (Đurman, 2020b: 410-411).

2.1. Savjetovanje s javnošću u Hrvatskoj

Savjetovanje s javnošću glavni je instrument uključivanja javnosti u regulacijski proces u Hrvatskoj.¹ U hrvatsku normativnu infrastrukturu uvedeno je na razini preporuke 2009. godine vladinim Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.² Četiri godine kasnije, novim Zakonom o pravu na pristup informacijama,³ elektronička savjetovanja s javnošću (e-savjetovanja) postala su obvezatna praksa za tijela javne vlasti⁴ prilikom donošenja zakona, drugih propisa i akata te strateško-planskih dokumenata kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba. Tijela državne uprave od travnja 2015. provode e-savjetovanja putem središnjeg portala *eSavjetovanja*, a drugim je državnim tijelima, jedinicama lokalne i regionalne samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima ostavljena mogućnost izbora između vlastite internetske stranice i središnjeg portala (v. Musa i dr., 2016).

Usprkos kontinuiranim poboljšanjima pravnog okvira te naporima nadzornih i koordinativnih institucija (Povjerenika za informiranje i Ureda za udruge Vlade RH⁵) moguće je detektirati određene nedostatke u praktičnoj primjeni e-savjetova-

¹ Drugi važan instrument čine radne skupine za pripremu nacрта zakona, propisa i drugih akata te za evaluaciju pojedinih propisa i strateških dokumenata. Fokus grupe, javne tribine i sl. koriste se rijetko. Spektar instrumenata lokalne demokracije mnogo je širi, ali nedovoljno prepoznat i korišten – referendum, inicijativa, zborovi građana, mjesna samouprava, participativno budžetiranje i dr. (više u: Koprić i Klarić, 2015; Koprić i Manojlović, 2013; Džinić i dr., 2016; Milošević, 2017). Na svim razinama vlasti uočava se izostanak različitih, naročito deliberativnih instrumenata participacije.

² Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (140/2009).

³ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13) stupio je na snagu 8. ožujka 2013. godine, a izmijenjen je u kolovozu 2015. (NN 85/15).

⁴ Riječ je o tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima. Uz objavu nacрта propisa, općeg akta ili drugog dokumenta, zajedno s navođenjem razloga i ciljeva zbog kojih se donosi, tijela javne vlasti obvezna su objaviti godišnji plan savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa te izvješće o provedenom e-savjetovanju.

⁵ Ured za udruge Vlade RH bio je zadužen za nadzor provedbe Kodeksa savjetovanja te je bio glavno koordinativno tijelo portala *eSavjetovanja* do 1. srpnja 2019. godine, kada je ta nadležnost pripala Uredu za zakonodavstvo Vlade RH. Budući da je istraživanje koje je predmet ovog rada provedeno u razdoblju u kojem je nadležnost pripadala Uredu za udruge, u radu se referiram na njega kao na koordinativno tijelo portala *eSavjetovanja*.

nja (v. Godišnja izvješća Povjerenika za informiranje o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama te Ureda za udruge Vlade RH o provedbi Kodeksa savjetovanja). Evidentno je da, iako broj provedenih e-savjetovanja kontinuirano raste iz godine u godinu, određene skupine tijela obveznika Zakona tu obvezu ne ispunjavaju potpuno ili dostatno. Posebno se to odnosi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje – iako su od 2015. utrostručile broj provedenih e-savjetovanja – još uvijek u značajnoj mjeri provode e-savjetovanja za akte u područjima zaštite okoliša i prostornog uređenja, što predstavlja obvezu po posebnim propisima, a pritom izostavljaju druge opće akte i strateške dokumente. Osim toga, značajan udio lokalnih jedinica uopće ne ispunjava obvezu provedbe e-savjetovanja. Jedan od problema koji se kontinuirano prepoznaje – iako se iz godine u godinu zamjećuje poboljšanje – tiče se neispunjavanja zakonskog roka od najmanje 30 dana za provedbu savjetovanja. Tako je 2017. samo 20% savjetovanja provedenih putem središnjeg portala trajalo 30 dana i više (Povjerenik za informiranje, 2018: 64), dok je 2018. prosječno trajanje iznosilo 25 dana (Povjerenik za informiranje, 2019: 39). Osim trajanja, uočeno je da dio tijela ne ispunjava obvezu objavljivanja godišnjeg plana savjetovanja ili njegovih izmjena, a ni objavljivanja izvješća o provedenim savjetovanjima s pregledom pristiglih komentara i odgovorima na njih. Udio prihvaćenih i djelomično prihvaćenih komentara sudionika u e-savjetovanjima kreće se oko 25% (Povjerenik za informiranje, 2018: 64; Đurman, 2020b: 423-424). Na objema razinama vlasti (državnoj te lokalnoj i regionalnoj) u najvećem se broju u e-savjetovanja uključuju pojedinci – fizičke osobe. Slijede interesne udruge, privatni sektor i javna poduzeća, a ostale se vrste sudionika uključuju u znatno manjem opsegu (akademska zajednica, ustanove, druga državna i tijela javne vlasti). S obzirom na tip komentara, na državnoj se razini podnosi 22% komentara u obliku stavova/mišljenja, 28% tehničkih primjedbi, a ostatak (uz rezidualnu kategoriju) čine argumentirani komentari, od kojih su polovica (23%) stručni. Na lokalnoj i regionalnoj razini sudionici upućuju znatno više komentara u obliku stavova (62%), dok je argumentiranih komentara bitno manje nego na državnoj (17%, od toga samo 3% stručnih). Na objema razinama vlasti stavovi/mišljenja prihvaćaju se slabije nego argumentirani i tehnički komentari (za detaljnu analizu podnositelja i prirode komentara te njihove prihvaćenosti u e-savjetovanjima v. Đurman, 2019).

3. Djelotvornost participacije i istraživanja stavova uključenih aktera

Potencijalne prednosti i koristi participacije, kao i njezina vrijednost, široko su dokumentirane u literaturi. Međutim, čini se kako još uvijek “plauzibilni argumenti zamjenjuju dokaze” (Fiorina, 1999, cit. u: Yang i Oh, 2013: 1) te nema jamstva da će participacija rezultirati tim koristima u praksi (Fischer, 2012: 462). Iako su – za razliku od rani(ji)h, vrijednosno usmjerenih radova o participaciji – autori u novije vrijeme oprezniji u zaključcima i usmjereni na analizu ishoda koje participativni

procesu ostvaruju u praksi, saznanja o njima i dalje su ograničena (Gregory, 2000; Tomkova, 2009; Farina i dr., 2014; Fung, 2015). Kako naglašavaju Rowe i Frewer (2004: 517), poteškoća je u tome što djelotvorna participacija ima mnogo aspekata, zbog čega nije “očigledna, jednodimenzionalna i objektivna karakteristika koja bi se lako mogla identificirati, opisati i zatim mjeriti”. Budući da opće primjenjiva definicija djelotvornosti participacije nije moguća, potrebno je definirati što se pod njome podrazumijeva.⁶ Neki autori polaze od procesnih kriterija te participaciju smatraju uspješnom ako je sam proces participacije pošten, reprezentativan, ako je sudjelovao određen broj sudionika i sl., a drugi naglašavaju kriterije povezane s njezinim ishodima te je smatraju (ne)uspješnom u mjeri u kojoj (ni)su ostvareni namjeravani, odnosno nenamjeravani ciljevi (Creighton, 2005: 214-215; Yang i Pandey, 2011: 884). Sljedeća skupina autora smatra kako je ključno poći od percepcija aktera uključenih u proces participacije: upravnih službenika i dužnosnika kao organizatora/donositelja odluka te zainteresirane javnosti koja participira (sudionika). Naime, jedna skupina aktera isti proces može ocijeniti vrlo uspješnim, a druga, polazeći od nekih drugih kriterija, smatrati da se nije pokazao uspješnim (Creighton, 2005: 214-215; Van Damme i Brans, 2012; Webler i dr., 2001). Razlike u percepciji mogu se uočiti i unutar iste kategorije aktera (Webler i dr., 2001; Webler i Tuler, 2006). Stewart (2007) govori o ‘igri participacije’ između dviju strana koje često imaju suprotstavljene ili drukčije interese i preferencije, iako se mogu i preklapati. Razlog pribjegavanja zajedničkoj ‘igri’ leži u tome što “nijedna strana nema dovoljno političkog kapitala potrebnog za osiguravanje svojih javnopolitičkih ciljeva” (Stewart, 2007: 1069). Dok je upravi potrebna podrška javnosti za provedbu nepopularnih mjera (koju mogu nastojati dobiti samo formalnim uključivanjem javnosti), javnost nastoji u te mjere inkorporirati svoje ciljeve.

Veći broj istraživanja pokazao je da sudionici i upravni službenici i/ili dužnosnici imaju različita, pa i suprotstavljena očekivanja, stavove i percepcije o ulozi javnosti, ciljevima, problemima i ishodima participacije. Još su prije četrdesetak godina Sewell i Phillips (1979: 352-353) uočili kako upravni službenici od participacije očekuju ograničenije učinke poput dobivanja podrške javnosti i poboljšanja javne percepcije uprave, dok javnost poželjnim ishodom participacije smatra smanjivanje moći uprave u korist javnosti u formuliranju i provedbi politika. I nalazi

⁶ Još je Rosener (1981: 593-594) kritički upozorila kako većina istraživanja ocjenjuje uspjeh ili neuspjeh participacije s obzirom na formalnu mogućnost uključivanja javnosti, reprezentativnost sudionika, kvalitetu razmijenjenih informacija i sl., ne razmatrajući očekivanja i vrijednosna polazišta pojedinih skupina uključenih aktera. Ona takvim evaluacijama uspjeha-neuspjeha participacije suprotstavlja pristup ‘usmjeren na korisnike’ koji sagledava (ne)uspjeh participacije polazeći od pojedinih skupina sudionika i njihovih ciljeva u pogledu ishoda participacije, koji se obično razlikuju. Rosener smatra da se participacija može smatrati djelotvornom ako su ostvareni svi zajednički ciljevi sudionika.

novijih istraživanja na njihovom su tragu. Berner i dr. (2011), primjerice, pronalaze razlike u poimanju uloge sudionika i djelotvorne participacije između triju skupina dionika uključenih u participativno budžetiranje. Oni pokazuju kako izabrani dužnosnici djelotvornu participaciju vide uvelike kao pasivan proces koji usmjeravaju izabrani dužnosnici, dok službenici smatraju kako su za djelotvornu participaciju potrebni dobro obrazovani građani, a problem vide u tome što većina građana nije sposobna razumjeti kompleksna i tehnički zahtjevna pitanja o kojima se odlučuje. Građani u najvećoj mjeri naglašavaju svoju ulogu zagovaratelja interesa lokalne zajednice, ali smatraju kako se oni nedovoljno uvažavaju (Berner i dr., 2011: 151).

Razlike u percepciji čimbenika zaslužnih za djelotvornost participacije mogu biti značajne i unutar dviju glavnih skupina aktera – sudionika i upravnih službenika. Istraživanje Weblera i dr. (2001), koji se bave istraživanjima participacije građana u različitim područjima politike zaštite okoliša, potvrđuje da djelotvornost participacije ovisi o različitim percepcijama sudionika. Istražujući stavove sudionika o čimbenicima kvalitetnog procesa participacije, identificirali su pet različitih perspektiva: prva naglašava legitimitet procesa, konsenzus i transparentnost procesa; druga polazi od zajedničkih vrijednosti; treća naglašava demokratska načela pravednosti i jednakosti; četvrta ističe važnost distribucije moći; a obilježje je pete perspektive dobro i odgovorno vodstvo. Do vrlo sličnog zaključka o različitim percepcijama značajki dobrog procesa participacije došli su Webler i Tuler (2006), također u području okolišne politike, te Tuler i dr. (2005) u području zdravstvene politike. Razlike u zadovoljstvu različitih kategorija uključenih aktera ishodom participacije pokazala su istraživanja Edelenbosa i Klijna (2005), između sudionika i šire javnosti, te Van Dammea i Brans (2012), između sudionika i upravnog osoblja. Tako Kubicek i Aichholzer (2016: 97), upozoravajući na “dručkije kriterije organizatora i sudionika pri procjeni procesa konzultacija”, predlažu oslanjanje na stavove obiju strana, ne samo organizatora već i sudionika u procesu participiranja.

U svjetlu nalaza postojećih istraživanja, kao i specifičnosti povezane s relativno kratkim vremenom korištenja instrumenta e-savjetovanja u Hrvatskoj, koje se može odražavati na nedovoljnu ‘uhodanost’ i manjak obostranog razumijevanja i realnih očekivanja sudionika (Buckwalter, 2014), očekuju se značajne razlike u stavovima dviju kategorija aktera – službenika i sudionika – o djelotvornosti e-savjetovanja. Empirijski će se provjeriti sljedeće teorijske pretpostavke: (i) sudionici ocjenjuju svoj utjecaj manjim nego što to čine službenici, smatrajući komentare javnosti korisnijima u odnosu prema službenicima; (ii) ciljevi e-savjetovanja u većoj su mjeri formalistički (ispunjavanje zakonske obveze) za službenike, odnosno supstancijalni (uvažavanje preferencija javnosti, veća kvaliteta propisa) za sudionike; (iii) dvije kategorije aktera različito percipiraju glavne probleme provedbe e-savjetovanja.

4. Istraživanje stavova upravnih službenika i sudionika o e-savjetovanjima

4.1. Metodologija

Istraživanje stavova zainteresirane javnosti i upravnih službenika o e-savjetovanjima u Hrvatskoj provedeno je u prvoj polovici 2019. metodom anketnog upitnika, a sa službenicima su dodatno provedeni polustrukturirani intervjui. Elektronički upitnik izrađen je uz korištenje aplikacije *LimeSurvey* Sveučilišnog računskog centra (Srce). Ispitanici su pristupali ispunjavanju upitnika putem poveznice poslana e-mailom. Ispitanike u skupini upravnih službenika činili su službenici zaduženi za provedbu savjetovanja (koordinatori za savjetovanje, službenici za informiranje ili službenici koji rade na nacrtima propisa) u upravnim organizacijama na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini za koje je temeljem Kumulativnih izvješća Povjerenika za informiranje o ispunjavanju obveza iz Zakona o pravu na pristup informacijama od 2016. do 2018.⁷ ustanovljeno da ispunjavaju zakonsku obvezu provedbe e-savjetovanja.⁸ Riječ je o 232 tijela – 19 ministarstava, 5 državnih upravnih organizacija (DUO), 6 agencija, 80 gradova, 110 općina i 12 županija. Anketni upitnik ispunio je 171 službenik, što predstavlja odaziv od 73,1%. Među ispunjenim upitnicima najviše je općina (42,7%) i gradova (32,7%), dok službenici ministarstava čine 9,9% ispitanika, županija 8,2%, DUO-a 3,5%, te agencija 2,9%. Među ispitanicima prevladavaju osobe ženskog spola (77,2%), visoko obrazovane (70,8% sa završenim fakultetom) i s većim radnim iskustvom (43,3% s više od 20 godina radnog staža i 17% između 15 i 20 godina). U najvećem postotku upitnik su ispunili službenici za informiranje (60%), koji su često ujedno i koordinatori za savjetovanje, te koordinatori za savjetovanje (37,4%) (Tablica 1).

Što se tiče sudionika, prilagođena verzija upitnika poslana je podnositeljima komentara koji su barem jednom tijekom trogodišnjeg razdoblja (2016.-2018.) sudjelovali u e-savjetovanjima. Sudionici su identificirani temeljem izvješća o provedenim savjetovanjima koja u pravilu sadrže ime, odnosno naziv podnositelja. Riječ je o 501 podnositelju komentara iz različitih kategorija sudionika (organizacije civilnog društva, privatni sektor, komore itd.), uz značajnu potpredstavljenost pojedinaca – fizičkih osoba, koje nije bilo moguće identificirati. Anketu je ispunilo 211 sudionika, što čini odaziv od 42%. Među ispitanicima prevladavaju osobe ženskog spola (61,4%), visoke stručne spreme (85,2%) te dobne skupine između 30 i

⁷ Dostupno na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/djelokrug/otvoreni-podaci-povjerenika-za-informiranje/>.

⁸ Taj krug tijela dobiven je određivanjem kriterija minimalno 3 provedena savjetovanja u svakoj godini ili minimalno 9 savjetovanja u analiziranom trogodišnjem razdoblju (2016.-2018.). Time su eliminirana tijela koja zakonsku obvezu provođenja savjetovanja u potpunosti ili pretežno ne ispunjavaju, kao i ona tijela koja zbog slabe regulacijske aktivnosti nisu relevantna za istraživanje.

Tablica 1. Uzorak – upravni službenici

Odaziv		Godine radnog staža		Stručna sprema		Tijelo		Funkcija	
73,1% (171 službenik)		Manje od 5	7,0%	Srednja škola	7,6%	Ministarstva	9,9%	Koordinator za savjetovanje	37,4%
Spol		5-10	17,0%	Viša škola	14,0%	DUO	3,5%	Službenik za informiranje	60,8%
Ženski	77,2%	10-15	15,8%	Fakultet	70,8%	Agencije	2,9%	Ostalo	1,8%
Muški	22,8%	15-20	17,0%	Magisterij/ doktorat	7,0%	Gradovi	32,7%		
		Više od 20	43,3%	Nešto drugo	0,6%	Općine	42,7%		
						Županije	8,2%		

39 godina (35,2%). Najvećim je dijelom riječ o sudionicima s iskustvom sudjelovanja u tri i više e-savjetovanja. Gotovo polovica ispitanika (45%) sudjelovala je u svojstvu predstavnika interesne udruge, 34,6% kao građani pojedinci, 19,4% kao predstavnici stručnog ili profesionalnog udruženja, 17,1% kao predstavnici poslovnog interesa te 11,8% kao predstavnici znanstvene ili stručne ustanove (Tablica 2 na sljedećoj stranici).

Upitnik namijenjen objema kategorijama ispitanika sastoji se od dva dijela; u prvom se dijelu prikupljaju osnovni podaci vezani za same ispitanike, a drugi uključuje pitanja temeljem kojih se procjenjuje djelotvornost participacije – percepcija postojećega i poželjnog utjecaja javnosti i korisnosti komentara u e-savjetovanjima, glavnih svrha i problema u provedbi e-savjetovanja.⁹ Sva su pitanja zatvorenog tipa, većina uključuje procjenu temeljem Likertove ljestvice, a ostala obuhvaćaju pitanja višestrukog odabira i rangiranje.

Intervjui su provedeni tijekom svibnja i početkom lipnja 2019. sa sedam službenika upravnih organizacija uključenih u anketno istraživanje. Riječ je o službenicima četiriju ministarstava, jedne regulatorne agencije i dviju lokalnih jedinica (gradova). Funkcije intervjuiranih službenika uključuju koordinateure za savjetovanje, službenike za informiranje koji su ujedno koordinatori, službenike koji rade na izradi propisa (moderatore) te rukovoditelje službi i sektora. U nastavku će se prikazati rezultati anketnog istraživanja, a zatim se će razmotriti u svjetlu nalaza prikupljenih intervjuima.

⁹ Upitnik je uključivao i dodatna pitanja (npr. o općem stavu prema participaciji, potrebi korištenja dodatnih instrumenata participacije, i sl.), ali se ona zbog fokusiranosti rada ovdje ne razmatraju. Popis pitanja anketnog upitnika nalazi se u Prilogu 1.

Tablica 2. Uzorak – sudionici

Odaziv		Stručna sprema		Iskustvo u e-savjetovanjima		Kategorija sudionika ¹⁰	
42,0% (211 sudionika)		Srednja škola	9,0%	1	12,8%	Fizička osoba	34,6%
Spol		Viša škola	5,7%	2	14,7%	Predstavnik interesne udruge	45,0%
Ženski	61,4%	Fakultet	59,0%	3-5	30,8%	Predstavnik stručnog/ profesionalnog udruženja	19,4%
Muški	38,6%	Magisterij/ Doktorat	26,2%	6-10	19,9%	Predstavnik poslovnog sektora	17,1%
				Više od 10	21,8%	Predstavnik znanstvene/ stručne ustanove	11,8%
						Predstavnik državnog tijela / tijela javne vlasti	12,3%

4.2. Rezultati

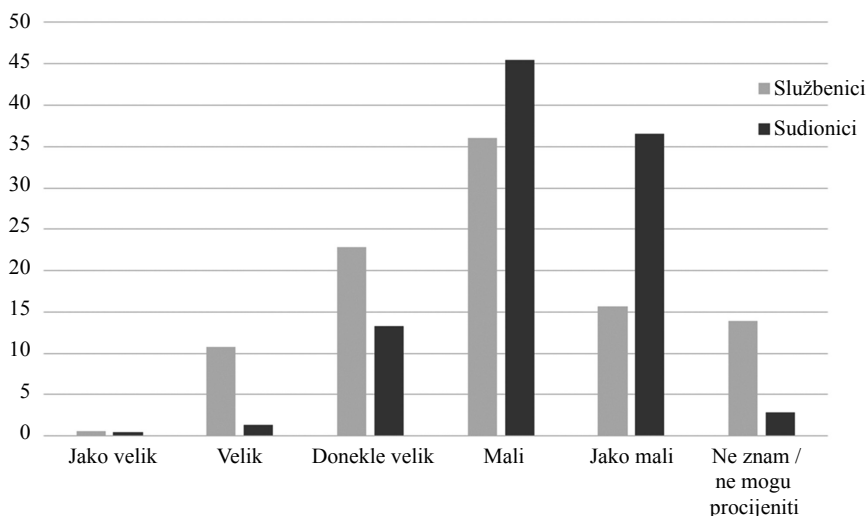
Stavovi dviju kategorija ispitanika pokazuju umjerenu varijabilnost po pitanju postojeće i značajnu varijabilnost po pitanju poželjne razine utjecaja javnosti. Trećina službenika smatra da postoji značajan utjecaj komentara upućenih tijekom e-savjetovanja na promjene nacrtu propisa i drugih akata, dok ih više od polovice smatra kako taj utjecaj nije u većoj mjeri značajan. S druge strane, sudionici se u najvećoj mjeri slažu (njih više od 80%) da je utjecaj koji javnost ostvaruje u e-savjetovanjima u najvećoj mjeri beznačajan, jer se njihovi komentari ne uvažavaju prilikom izrade propisa i drugih akata (Grafikon 1). Shodno tome, polovica sudionika nezadovoljna je ishodom svog sudjelovanja u e-savjetovanjima, trećina ima ambivalentan stav (niti zadovoljni niti nezadovoljni), a samo je 16,1% sudionika uglavnom zadovoljno.

Pitanje o potrebi javnosti da tijekom e-savjetovanja ima veći utjecaj od postojećega pokazuje najveću diskrepanciju u odgovorima službenika i sudionika. Dok 88,6% anketiranih sudionika smatra da bi javnost trebala imati veći utjecaj, to mišljenje dijeli 42,9% službenika. Osim toga, 42,2% službenika smatra da je utjecaj koji javnost ima dostatan, dok s druge strane to smatra samo 5,7% sudionika (Grafikon 2).

Ocjene opće korisnosti i korisnosti komentara koje upućuju pojedine vrste sudionika za upravne organizacije također pokazuju razlike među dvjema kategorija-

¹⁰ Ispitanici su mogli izabrati više opcija s obzirom na to da su u pojedinim e-savjetovanjima mogli sudjelovati u različitim svojstvima.

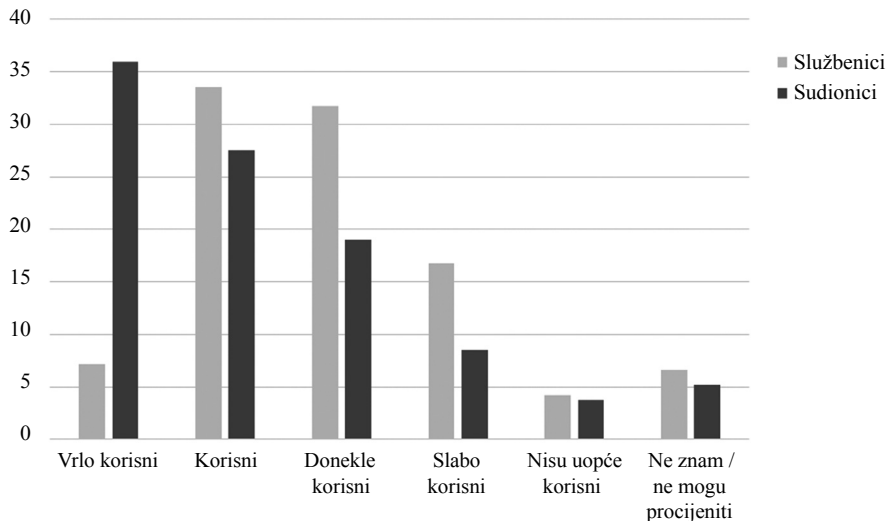
Grafikon 1. Procjene službenika i sudionika o stupnju utjecaja upućenih komentara javnosti tijekom e-savjetovanja na promjene nacrtu akata (u postotku)



Grafikon 2. Stavovi službenika i sudionika o potrebi većeg utjecaja javnosti tijekom e-savjetovanja (u postotku)



ma ispitanika. Tako 40,7% službenika komentare zainteresirane javnosti ocjenjuje vrlo korisnima i korisnima, a gotovo dvije trećine sudionika, posve očekivano, pozitivno gleda na korisnost komentara koje upućuje zainteresirana javnost (Grafikon 3 na sljedećoj stranici). Službenici najkorisnijima smatraju komentare koje upućuju druga državna i tijela javne vlasti (53,2% ocjenjuje ih vrlo korisnima), zatim komentare stručnih i profesionalnih udruga te znanstvenih i stručnih ustanova

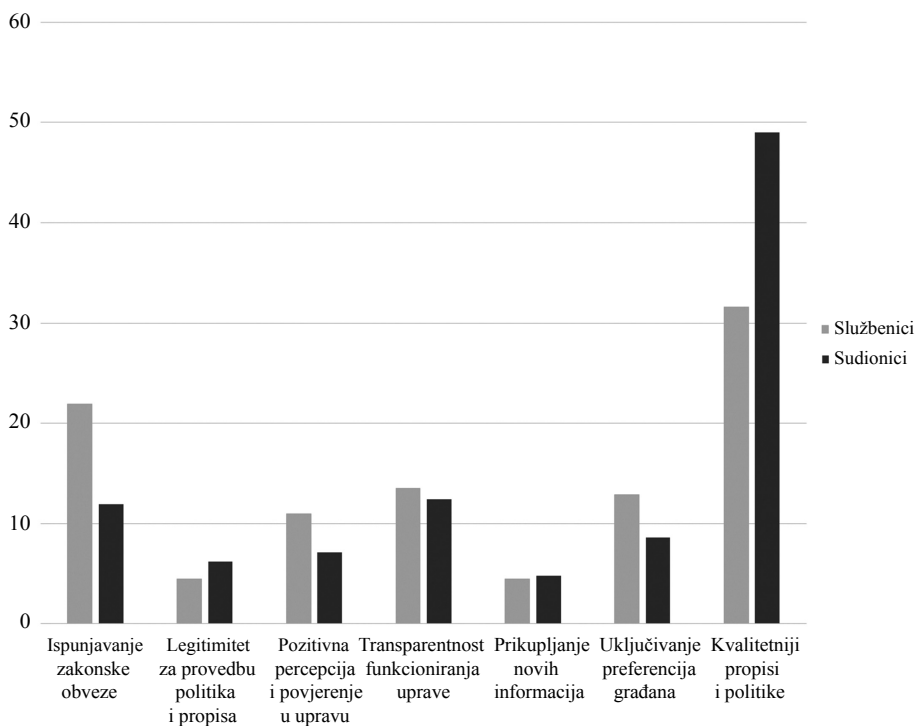
Grafikon 3. Procjene službenika i sudionika o korisnosti komentara (u postotku)

(49,4%). Slijedi poslovni sektor, čije komentare vrlo korisnima smatra 38% ispitanika. Najveći udio ispitanika najmanje korisnima ocjenjuje komentare pojedinaca (32,5%). Procjene korisnosti komentara prema vrsti podnositelja ne pokazuju da postoji značajna razlika između sudionika i službenika. Ipak, službenici u većem postotku korisnima ocjenjuju komentare jedne kategorije podnositelja – drugih državnih i tijela javne vlasti. Službenici ocjenjuju korisnost pojedinih vrsta podnositelja komentara u nešto nižem postotku od sudionika (za 10-ak postotnih poena).

Službenici smatraju kako su najvažniji ciljevi provedbe e-savjetovanja kvalitetnije politike i propisi (31,6%), ispunjavanje zakonske obveze (21,9%) i transparentnost funkcioniranja uprave (13,5%). Kvalitetnije politike i propisi prvorangirani su cilj i za sudionike, u većem postotku nego kod službenika (49%), a slijede transparentnost funkcioniranja uprave (12,4%) i ispunjavanje zakonske obveze (11,9%) (Grafikon 4). Ostale ciljeve (legitimitet za provedbu politika i propisa, pozitivnija percepcija i povjerenje građana u upravu, prikupljanje novih informacija, uključivanje preferencija građana u propise i politike) obje kategorije ispitanika u manjoj mjeri prepoznaju kao prioritetne. Zanimljivo je da gotovo polovica sudionika (45,5%) smatra kako je za sama tijela koja provode e-savjetovanja najvažnije ispunjavanje zakonske obveze.

Gotovo polovica službenika smatra da je premali interes javnosti glavna prepreka uspješnom uključivanju javnosti u postupak e-savjetovanja, a gotovo trećina ističe nedovoljno znanje i informiranost javnosti. S druge strane, više od trećine su-

Grafikon 4. Procjene službenika i sudionika o važnosti ciljeva e-savjetovanja (u postotku)

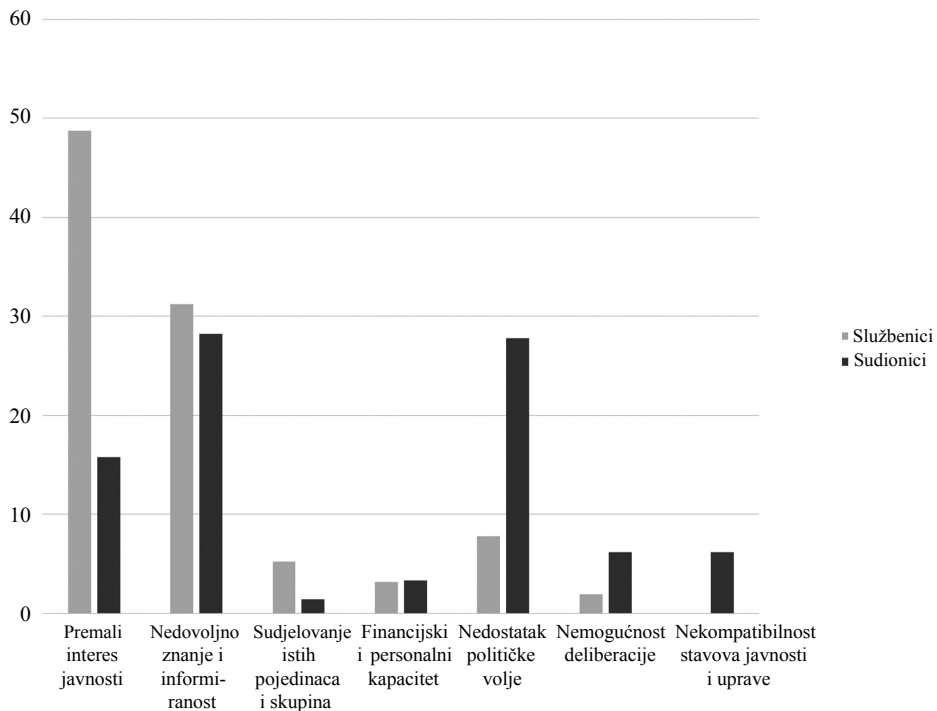


dionika ističe nedostatak političke volje kao glavni problem e-savjetovanja, a više od četvrtine ističe nedovoljnu informiranost javnosti (Grafikon 5 na sljedećoj stranici).

4.3. Rasprava

Anketno istraživanje stavova upravnih službenika i sudionika e-savjetovanja omogućuje usporedbu perspektiva dviju strana 'igre participacije' (Stewart, 2007). U skladu s nalazima postojećih istraživanja percepcija uključenih aktera potvrđena je pretpostavka o različitoj procjeni djelotvornosti e-savjetovanja dvaju skupina aktera – upravnih službenika i sudionika. Rezultati istraživanja pokazuju da se stavovi dvaju skupina aktera značajno razlikuju u dvama aspektima povezanim s procjenom djelotvornosti – procjeni postojećega i poželjnog utjecaja javnosti te korisnosti komentara i identificiranju glavnih problema provedbe e-savjetovanja, dok se u detekciji ciljeva e-savjetovanja razlikuju umjereno.

Grafikon 5. Procjene službenika i sudionika o problemima u provedbi e-savjetovanja (u postotku)



Sudionici razinu svog utjecaja ocjenjuju nižom nego što to čine službenici te u znatno većoj mjeri od službenika smatraju da bi njihov utjecaj trebao biti veći. Najveća diskrepancija između službenika i sudionika uočava se upravo u stavu prema poželjnoj razini utjecaja javnosti u odnosu prema upravi. Naime, službenici, za razliku od sudionika, velikim dijelom smatraju da javnost ne bi trebala imati veći utjecaj nego što ga ima (tj. da je postojeći utjecaj javnosti u e-savjetovanjima dostatan), iako taj utjecaj pretežno opisuju malim. S druge strane, velika većina sudionika slaže se da bi javnost trebala imati veći utjecaj nego što ga ima. U pogledu ciljeva provedbe e-savjetovanja ispunjavanje forme važnije je službenicima nego sudionicima, uz prevladavajući stav sudionika kako je za službenike upravo taj formalni aspekt najbitniji. Ipak, suprotno početnoj pretpostavci, jedan od supstancijalnih ciljeva – kvalitetniji propisi i politike – prvorangirani je cilj za najveći udio ispitanika u objema kategorijama (polovicu anketiranih sudionika i trećinu anketiranih službenika). Glavne probleme uspješnoj provedbi e-savjetovanja službenici i sudionici

vide na strani ‘suprotnog igrača’; za službenike je glavna prepreka u nedovoljnom interesu, informiranosti i znanju građana, a za sudionike u nedostatku političke volje, uz prepoznavanje nedovoljne informiranosti javnosti, što neizravno – barem dijelom – upućuje na odgovornost političko-upravnih tijela koja su odgovorna za informiranje i educiranje javnosti putem javnih informacijskih kampanji.

Uključivanje nalaza intervjuja provedenih sa službenicima koji rade na provedbi e-savjetovanja otvara širu perspektivu za raspravu i sugerira potencijalno obrazloženje dobivenih rezultata anketnog istraživanja. Kada je riječ o utjecaju javnosti, moguće je detektirati dvije temeljne ‘rezerve’ službenika prema e-savjetovanjima (ali i prema participaciji javnosti u izradi propisa općenito). Prva ‘rezerva’ odnosi se na problem vremenskog okvira i usporavanja ‘uobičajenog načina rada’ uključivanjem vanjskih sudionika u proces izrade propisa. U literaturi se široko prepoznaje da uključivanje javnosti u rad uprave može dovesti do usporavanja uobičajenog funkcioniranja upravnih organizacija, kao i do dodatnih koordinativnih napora koje upravni službenici moraju uložiti (Yang i Pandey, 2011: 880; Yang i Callahan, 2005: 215; Thomas, 1993: 445; Moynihan, 2003: 173; Turaga i Bozeman, 2005: 365-366; Irvin i Stansbury, 2004: 58; Buckwalter, 2014: 574). Svjesni vremenskih, ali i personalnih, koordinativnih i drugih resursa koje provedba e-savjetovanja zahtijeva, službenici su oprezniji u ocjeni postojanja potrebe za većim utjecajem javnosti i dodatnim kanalima uključivanja vanjskih aktera u rad uprave. Štoviše, zbog navedenih unutarorganizacijskih opterećenja službenici mogu razviti određenu suzdržanost ili čak otpor prema promjenama. Budući da je provedba e-savjetovanja zakonski obvezna te je Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. osiguran institucionalni nadzor nad njihovom provedbom (Povjerenik za informiranje), ta se rezerva može očitovati u formalističkom ili simboličkom načinu provedbe e-savjetovanja. Kako je ocijenio jedan službenik u intervjuu: “*To je jedan formalni postupak (...), čisto udovoljavanje formi.*”¹¹

Druga ‘rezerva’ povezana je s prirodom komentara sudionika. Komentare zainteresirane javnosti anketirani službenici ocjenjuju manje korisnima nego što ih ocjenjuju sami sudionici, no obje kategorije ispitanika najkorisnijima smatraju komentare profesionalnih i stručnih udruženja te znanstvenih i stručnih ustanova, a najmanje korisnima komentare pojedinaca. Službenici smatraju kako se tijekom

¹¹ Ipak, potrebno je upozoriti na značajnu razliku između upravnih organizacija na državnoj razini (tijela državne uprave i agencija), koje su već uvelike ‘apsolvirale’ proceduru e-savjetovanja, te onih na lokalnoj i regionalnoj razini (gradovi, općine i županije) koje zaostaju i u samoj provedbi i u njezinoj kvaliteti. Dijelom je razlog tome upotreba zajedničkog portala na državnoj razini, zbog čega je provedba savjetovanja unificirana, ali i usmjerenost koordinativnih i nadzornih tijela na državnu razinu – Kodeks savjetovanja (kao i edukativne aktivnosti Ureda za udruge) namijenjen je primarno tijelima državne uprave i vladinim uredima, uz ‘odgovarajuću primjenu’ od jedinica lokalne i regionalne samouprave.

e-savjetovanja mogu dobiti vrlo korisni komentari, ali oni čine manjinu. Riječima jednog službenika: “*Ima pametnih komentara, ali vrlo malo (...) Nemate konstruktivnih primjedbi... Osim državnih tijela.*” Prema mišljenju drugog službenika: “*Većina komentara je vrlo niske kvalitete.*” Tijekom intervjua službenici su naglasili kako je problem kod pojedinaca – fizičkih osoba “nerazumijevanje funkcioniranja sustava”, neupućenost u detalje, izražavanje stavova bez argumentiranja, načelni i nekonstruktivni komentari. Nalaz anketnog istraživanja prema kojem službenici komentare pojedinaca – fizičkih osoba smatraju najmanje korisnima u skladu je s drugim nalazima (Đurman, 2019) prema kojima se komentari te kategorije sudionika prihvaćaju u najmanjoj mjeri. Jedan je od razloga taj što pojedinci upućuju najveći broj komentara koji se mogu kategorizirati kao stavovi/mišljenja, a takvi se puno manje prihvaćaju od argumentiranih komentara. Drugi razlog moguće je pronaći u širem problemu svojevrstne tenzije upravnih stručnjaka s jedne te stručnjaka izvan sfere uprave, ali i šire (nestručne) javnosti koja raspolaže drugačijom, ‘lokalnom’ ili ‘kontekstualnom’ vrstom znanja s druge strane.¹² Naime, upravni službenici sa svojim užim specijalističkim znanjem, iskustvom i tehničkom upućenošću mogu sa zadržskom gledati ne samo na mišljenja i prijedloge šire javnosti, koja ne može biti toliko upućena u kompleksne procese oblikovanja propisa, već i na doprinose stručne javnosti, koju mogu percipirati kao konkurenciju.¹³

U prilog tezi o tenziji upravne i izvanupravne ekspertize ide i nalaz anketnog istraživanja prema kojem službenici komentare drugih državnih i javnih tijela smatraju korisnijima od komentara svih ostalih kategorija sudionika. Formom i sadržajem službenicima su najkorisniji komentari koji sadrže konkretan prijedlog i njegovo obrazloženje¹⁴ te komentari koji sadrže informacije kojima upravna organizacija ne raspolaže, a važni su za rješavanje nekog problema, odnosno za provedbu propisa. Riječ je o “pravom tipu informacija” za određeni problem (Majone, 1989, cit. u Peters, 2001: 58) koje mogu spriječiti probleme tijekom implementacije, a time i

¹² Šira javnost posjeduje drugačiju vrstu znanja, koje se može opisati kao ‘lokalno’ (Callahan, 2006; Kubicek i Aichholzer, 2016), ‘raspršeno’ (Farina i dr., 2012), ‘svakidašnje’ ili praktično znanje (Neshkova i Guo, 2011), ili pak kontekstualno, a koje im omogućuje uvide i perspektive koje upravnim profesionalcima nedostaju. Građani mogu pridonijeti kvaliteti propisa dostavljanjem informacija i prijedloga koji su povezani sa specifičnim problemima ili kontekstima i za koje donositelji odluka inače ne bi znali jer donose odluke na temelju specijaliziranog znanja koje posjeduju kao profesionalci (Neshkova i Guo, 2011: 272).

¹³ Dakako, odnos stručnjaka unutar i izvan uprave može biti i suradnički, ne nužno suparnički, ali čini se da to ovisi o konkretnom resornom području, političkim konstelacijama i ideološkim svjetonazorima, a možebitno i osobnim odnosima pojedinaca.

¹⁴ Tako jedan službenik u intervjuu navodi: “*Vi servirate gotovu odredbu i ako krene filozofiranje oko toga, onda se iscrpите prvo iščitavajući, drugo pokušavajući shvatiti što je pisac htio reći, a onda shvatite da prijedloga nigdje.*”

normativno rasteretiti upravnu organizaciju na duži period. Riječima jednog službenika: “*Vi ne možete znati sve, a pišete za nekoga drugoga tko će ga primjenjivati, onda je definitivno dobro čuti što taj ima za reći.*” Uz službenike drugih upravnih organizacija takvim informacijama raspolažu i ustanove, javna i privatna poduzeća, organizacije civilnog društva, udruge s javnim ovlastima i druge kategorije sudionika uključenih u provedbu nekog propisa, odnosno politike.

Kritičniji stav sudionika prema postojećoj razini utjecaja javnosti također je u skladu s nalazima postojećih istraživanja. Budući da su ispitanici ovog istraživanja bili aktivno uključeni – barem jedanput, a većinom i više puta – u postupak e-savjetovanja, riječ je o pojedincima, odnosno predstavnicima određenih skupina, koji smatraju da mogu pružiti dodatne informacije i ‘svježe’ uvide i prijedloge temeljem svoje stručnosti ili interesa za određeno sektorsko područje, odnosno propise, te na taj način unaprijediti njihovu kvalitetu. To podrazumijeva očekivanje sudionika da će uprava uvažiti njihove prijedloge, čime se pozicija zainteresirane javnosti priznaje i osnažuje. Ako do toga ne dođe, sudionici će teško čitav postupak ocijeniti uspješnim; izlazni aspekt participacije (uvažavanje komentara) jednako je važan kao i procesni legitimitet (mogućnost uključivanja i davanja doprinosa). Stoga ovdje dolazi do nesrazmjera između očekivanja sudionika i ishoda participacije, koji se u literaturi vidi kao jedan od glavnih čimbenika nezadovoljstva sudionika uključenih u proces participacije (v. Culver i Howe, 2004; Svara i Denhardt, 2010). Buckwalter (2014: 578) objašnjava kako je najveći uzrok razočaranja procesom participacije – i za sudionike i za službenike – nesrazmjer između “birokratske realnosti i očekivanja sudionika”. Preduvjet djelotvornosti participacije jest “snažan međuodnos građana i uprave”, a jedan od najznačajnijih čimbenika u oblikovanju tog odnosa jesu realna očekivanja javnosti u pogledu mogućih ishoda procesa, koja uključuju razumijevanje ograničenjā uprave u pogledu prihvaćanja *inputa* javnosti (financijska ograničenja, unaprijed zadana pravila i procedure i sl.), što je i istaknuto u intervjuima sa službenicima. Ako javnost ne shvati ta ograničenja, može biti razočarana i frustrirana. S druge strane, upravni službenici trebaju imati pozitivan i proaktivan stav te predanost stvarnoj, “autentičnoj” (King i dr., 1998: 322), a ne formalnoj participaciji. Čini se, dakle, da izgradnji “snažnog međuodnosa građana i uprave” trebaju pridonijeti obje strane koje sudjeluju u ‘igri participacije’.

5. Zaključak

E-savjetovanja predstavljaju nov i nedovoljno istražen instrument participacije javnosti u izradi propisa u Hrvatskoj, zbog čega je u znanstvenom smislu važno steći uvid u obilježja njegove provedbe i ishoda. Cilj je ovog rada bio istražiti i usporediti stavove o djelotvornosti e-savjetovanja dviju skupina aktera uključenih u e-savjetovanja – upravnih službenika koji provode e-savjetovanja u upravnim organizacijama

te zainteresirane javnosti koja se uključuje u pojedina e-savjetovanja (sudionici) – kako bi se odgovorilo na postavljeno istraživačko pitanje o mjeri u kojoj se ti stavovi razlikuju. U skladu s teorijskim očekivanjem temeljenim na postojećim empirijskim uvidima, rezultati anketnog istraživanja i intervjua pokazuju da se stavovi službenika i sudionika značajno razlikuju u procjeni korisnosti i utjecaja javnosti (postojeće i, naročito, poželjne razine) te u viđenju glavnih problema u provedbi e-savjetovanja, dok se njihovi stavovi o najvažnijim ciljevima razlikuju umjereno. Sudionici u znatno većoj mjeri nego službenici smatraju da bi njihov utjecaj trebao biti veći od postojećega i pokazuju nezadovoljstvo ishodima svog uključivanja u e-savjetovanja. Iako obje skupine ispitanika najvažnijim ciljem provedbe e-savjetovanja smatraju kvalitetnije propise i politike, službenici u većoj mjeri od sudionika prioriternim smatraju ispunjavanje zakonske obveze. Probleme provedbe e-savjetovanja dvije kategorije ispitanika uglavnom vežu za drugu stranu – za službenike problem je u manjku interesa i informiranosti javnosti, a prema mišljenju sudionika osnovni je nedostatak u spremnosti donositelja odluka da budu responzivni prema javnosti.

Zaključno možemo ustvrditi da stavovi upravnih službenika i sudionika upućuju na to da se e-savjetovanja u Hrvatskoj mogu okarakterizirati kao svojevrsan demokratski ‘osigurač’. S jedne strane službenici uviđaju potencijal argumentiranih i konstruktivnih prijedloga javnosti, ali smatraju kako je takvih komentara premalo, uz općenito prenisu razinu uključivanja javnosti u e-savjetovanja (naročito na lokalnoj i regionalnoj razini). No, za dio službenika e-savjetovanja nisu puno više od procedure koju je potrebno zadovoljiti isključivo iz formalnih razloga (zakonske obveze). S druge strane sudionici u većoj mjeri nego službenici smatraju komentare javnosti korisnima za upravu, ocjenjuju svoj utjecaj vrlo niskim, a preferiranu razinu utjecaja puno većom od postojeće. Dakle, može se reći kako sudionici u većoj, a službenici u nešto manjoj mjeri dijele viziju e-savjetovanja kao promicatelja demokratskih vrijednosti i normi,¹⁵ ali u praksi ona ostaje ograničena na ulogu demokratskog ‘osigurača’ koji omogućava širokom krugu zainteresiranih aktera da upute svoja mišljenja i prijedloge te da oni budu razmotreni i potencijalno usvojeni. No, to se ostvaruje tek u manjoj mjeri zbog – prema mišljenju službenika – preniske razine uključivanja javnosti i slabije kvalitete većine komentara, odnosno zbog – prema stavovima sudionika – nedovoljne responzivnosti uprave prema prijedlozima javnosti.

¹⁵ Rezultati anketnog istraživanja pokazuju da između dviju kategorija ispitanika ne postoje značajnije razlike u pogledu načelnog stava prema potrebi uključivanja preferencija i vrijednosti šire javnosti u propise i politike. Više od 80 posto sudionika slaže se s tvrdnjom da bi preferencije javnosti trebale biti koliko je god moguće ugrađene u propise. S tom se tvrdnjom potpuno slaže više od 70 posto službenika. Među sudionicima postoji načelan konsenzus da javnost može unaprijediti kvalitetu propisa i politika, a više od tri četvrtine službenika slaže se s tom konstatacijom.

LITERATURA

- Abelson, Julia, Gauvin, François-Pierre. 2006. Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. *Canadian Policy Research Network: Research Report P|06 Public Involvement Network*.
- Berner, Maureen M., Amos, Justin M., Morse, Ricardo S. 2011. What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? Views From City Stakeholders. *Public Administration Quarterly*, (35), 1: 128-163.
- Buckwalter, Neal D. 2014. The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation. *Public Administration Review*, (74), 5: 573-584.
- Callahan, Kathe. 2006. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Taylor and Francis. New York.
- Cooper, Terry L., Bryer, Thomas A., Meek, Jack W. 2006. Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, (66), 1: 76-88.
- Creighton, James L. 2005. *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. John Wiley & Sons. San Francisco.
- Culver, Keith, Howe, Paul. 2004. Calling All Citizens: The Challenges of Public Consultation. *Canadian Public Administration*, (47), 1: 52-75.
- Džinić, Jasmina, Murray Svidroňová, Mária, Markowska-Bzducha, Ewa. 2016. Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *The NIS-Pacee Journal of Public Administration and Policy*, (9), 1: 31-56.
- Đurman, Petra. 2019. *Utjecaj organizacijskih varijabli na proces i rezultate participacije u javnoj upravi*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Đurman, Petra. 2020a. Participation in Public Administration Revisited: Delimiting, Categorizing and Evaluating Administrative Participation. *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, (20), 1: 79-120.
- Đurman, Petra. 2020b. Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, (70), 2-3: 407-444.
- Edelensbos, Jurian, Klijn, Erik-Hans. 2005. Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (16), 3: 417-446.
- Farina, Cynthia R., Epstein, Dmitry, Heidt, Josiah, Newhart, Mary J. 2012. Knowledge in the People: Rethinking "Value" in Public Rulemaking Participation. Cornell e-Rulemaking Initiative Publications. Paper 1 (dostupno na <http://scholarship.law.cornell.edu/ce-ri/1/>; datum pristupa 20. listopada 2019.).
- Farina, Cynthia R., Newhart, Mary J., Heidt, Josiah. 2014. Rulemaking vs. Democracy: Judging and Nudging Public Participation that Counts. Cornell e-Rulemaking Initiative Publications. Paper 17 (dostupno na <http://scholarship.law.cornell.edu/ce-ri/17/>; datum pristupa 20. listopada 2019.).

- Fischer, Frank. 2012. Participatory Governance: From Theory to Practice, u: Levi-Faur, David (ur.): *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. Oxford: 457-471.
- Fung, Archon. 2015. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, (75), 4: 513-522.
- Gregory, Amanda. 2000. Problematizing Participation. A Critical Review of Approaches to Participation in Evaluation Theory. *Evaluation*, (6), 2: 179-199.
- Irvin, Renée A., Stansbury, John. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review*, (64), 1: 55-65.
- King, Cheryl S., Feltey, Kathryn M., O'Neill Susel, Bridget. 1998. The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, (58), 4: 317-326.
- Koprić, Ivan, Klarić, Mirko. 2015. New Developments in Local Democracy in Croatia and Its Neighbouring Countries. *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, (15), 2: 389-414.
- Koprić, Ivan, Manojlović, Romea. 2013. Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva, u: Davitkovski, Borče (ur.): *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova*. Pravni fakultet. Skopje: 9-35.
- Kubicek, Herbert, Aichholzer, Georg. 2016. Closing the Evaluation Gap in e-Participation Research and Practice, u: Aichholzer, Georg, Kubicek, Herbert, Torres, Lourdes (ur.): *Evaluating e-Participation: Frameworks, Practice, Evidence*. Springer. London: 11-45.
- Milošević, Boris. 2017. Decentralizacija i poverenje građana: aktualna pitanja i problemi, u: Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Giljević, Teo (ur.): *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Institut za javnu upravu. Zagreb: 153-194.
- Moynihan, Donald. 2003. Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation. *American Review of Public Administration*, (33), 2: 164-188.
- Musa, Anamarija, Vidačak, Igor, Volmut, Ina, Pernar, Sandra. 2016. *Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Povjerenik za informiranje. Zagreb.
- Neshkova, Milena I., Guo, Hai David. 2011. Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (22), 2: 267-288.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing*. University Press Kansas. Lawrence.
- Peters, B. Guy. 2010. Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*, (10), 3: 209-222.

- Roberts, Nancy. 2008. Direct Citizen Participation: Challenges and Dilemmas, u: Roberts, Nancy (ur.): *The Age of Direct Citizen Participation*. ME Sharpe. Armonk: 3-17.
- Rosener, Judy B. 1978. Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness? *Public Administration Review*, (38), 5: 457-463.
- Rosener, Judy B. 1981. User-oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, (17), 4: 583-596.
- Rowe, Gene, Frewer, Lynn J. 2004. Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Technology, & Human Values*, (29), 4: 512-556.
- Sewell, W. R. Derrick, Phillips, Susan D. 1979. Models for the Evaluation of Public Participation Programmes. *Natural Resources Journal*, (19), 2: 337-358.
- Stewart, Kennedy. 2007. Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics. *Public Administration Review*, (67), 6: 1067-1076.
- Stivers, Camilla. 2008. *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service*. Georgetown University Press. Washington.
- Svara, James H., Denhardt, Janet. 2010. The Connected Community, u: Svara, James H., Denhardt, Janet (ur.): *The Connected Communities: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building*. Alliance for Innovation. Phoenix: 4-49.
- Thomas, John Clayton. 1993. Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers. *Administration & Society*, (24), 4: 444-469.
- Tomkova, Jordanka. 2009. E-consultations: New Tools for Civic Engagement or Facades for Political Correctness? *European Journal of ePractice*, 7: 1-10.
- Tuler, Seth, Webler, Thomas, Finson, Rachel. 2005. Competing Perspectives on Public Involvement: Planning for Risk Characterization and Risk Communication about Radiological Contamination from a National Laboratory. *Health, Risk & Society*, (7), 3: 247-266.
- Turaga, Rama Mohana, Bozeman, Barry. 2005. Red Tape and Public Managers' Decision Making. *American Review of Public Administration*, (35), 4: 363-379.
- Van Damme, Jan, Brans, Marleen. 2012. Managing Public Consultation: Conceptual Framework and Empirical Findings from Belgian Case Studies. *Public Administration*, (90), 4: 1047-1066.
- Wang, XiaoHu, Wan Wart, Montgomery. 2007. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, (67), 2: 265-278.
- Webler, Thomas, Tuler, Seth. 2006. Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies. *Policy Studies Journal*, (34), 4: 699-722.

- Webler, Thomas, Tuler, Seth, Krueger, Rob. 2001. What Is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public. *Environmental Management*, (27), 3: 435-450.
- Yang, Kaifeng. 2005. Explaining Citizen Involvement Efforts: SES, Institutions, & Managerial Behavior. Izlaganje pripremljeno za Public Management Research Association Conference (dostupno na <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.509.6966&rep=rep1&type=pdf>; datum pristupa 20. listopada 2019.).
- Yang, Kaifeng, Callahan, Kathe. 2005. Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments. *Public Performance & Management Review*, (29), 2: 191-216.
- Yang, Kaifeng, Oh, Youngmin. 2013. The Million Dollar Question of Instrumental Benefits: Are Participatory Governments More Efficient, Effective, Equitable? Izlaganje pripremljeno za 11. Public Management Research Conference, Madison, Wisconsin, 20-22. lipnja 2013.
- Yang, Kaifeng, Pandey, Sanjay K. 2011. Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes. *Public Administration Review*, (71), 6: 880-892.

Pravni izvori i dokumenti

- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/2009).
- Povjerenik za informiranje. 2018. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu.
- Povjerenik za informiranje. 2019. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu.
- Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15).

Internetske stranice

<https://www.pristupinfo.hr/djelokrug/otvoreni-podaci-povjerenika-za-informiranje/>

Prilog 1. Popis pitanja anketnog upitnika obrađenih u radu

1. Prema Vašem mišljenju, u kojoj su mjeri komentari i prijedlozi zainteresirane javnosti korisni za upravne organizacije?

- 1) vrlo korisni
- 2) korisni
- 3) donekle korisni
- 4) slabo korisni
- 5) nisu uopće korisni
- 6) ne znam / ne mogu procijeniti

2. Prema Vašoj procjeni, u kojoj su mjeri korisni komentari i prijedlozi koje upućuje pojedina kategorija zainteresirane javnosti?

1) građani pojedinci

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

2) interesne skupine

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

3) stručna i profesionalna udruženja

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

4) znanstvene i stručne ustanove

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

5) poslovni sektor

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

6) druga državna i tijela javne vlasti

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

7) netko drugi _____ (navedite)

vrlo korisni, donekle korisni, niti korisni niti nekorisni, uglavnom nekorisni, posve nekorisni

3. Prema Vašem mišljenju, koliki je utjecaj komentara javnosti upućenih tijekom savjetovanja na promjene nacrtu akata?

- 1) jako velik
- 2) velik
- 3) donekle velik

- 4) mali
 - 5) jako mali
 - 6) ne znam / ne mogu procijeniti
- 4. Smatrate li da bi javnost trebala imati veći utjecaj tijekom postupka savjetovanja nego što ga inače ima?**
- 1) da, javnost bi trebala imati veću ulogu od postojeće
 - 2) ne, uloga koju javnost ima je dostatna
 - 3) ne znam / ne mogu procijeniti
- 5. Molim Vas da, sukladno Vašem mišljenju, rangirate ciljeve provedbe e-savjetovanja prema njihovoj važnosti.**
- 1) ispunjavanje zakonske obveze
 - 2) legitimitet za provedbu propisa i politika
 - 3) pozitivnija percepcija i povjerenje građana u upravu
 - 4) transparentnost funkcioniranja uprave
 - 5) prikupljanje novih informacija
 - 6) uključivanje stavova i preferencija građana u propise i politike
 - 7) kvalitetnije politike i propisi
 - 8) nešto drugo _____ (navedite)
- 6. Molim Vas da, sukladno Vašem dosadašnjem iskustvu, rangirate glavne prepreke uspješnoj participaciji javnosti.**
- 1) premali interes javnosti
 - 2) nedovoljno znanje i informiranost javnosti
 - 3) sudjelovanje uvijek istih pojedinaca/skupina
 - 4) nedostatak financijskih i personalnih kapaciteta upravne organizacije
 - 5) nedostatak političke volje
 - 6) nekompatibilnost prijedloga javnosti s rješenjima uprave
 - 7) nemogućnost vođenja rasprave među sudionicima
 - 8) nešto drugo _____ (navedite)
- 7. U kojoj ste mjeri zadovoljni ishodom Vašeg sudjelovanja u postupku e-savjetovanja? (samo za sudionike)**
- 1) vrlo sam zadovoljan
 - 2) uglavnom sam zadovoljan
 - 3) niti sam zadovoljan niti nezadovoljan
 - 4) uglavnom sam nezadovoljan
 - 5) vrlo sam nezadovoljan
 - 9) ne znam / ne mogu procijeniti

Petra Đurman

BETWEEN COMPLETING A FORMALITY AND FACILITATING
DEMOCRACY: PUBLIC AND CIVIL SERVANTS' ATTITUDES
TOWARDS E-CONSULTATIONS IN CROATIA

Summary

Citizens' involvement in the regulatory process has become a very prominent issue in administrative science and practice. Despite growing and more refined interest in the topic, the complex issue of public participation effectiveness still preoccupies scholars. The existing research generally recognizes the desirability to recognize the perspectives of different actors involved in the participatory process. It also points at the existence of various actors' perceptions with regard to participation effectiveness. Public consultations represent a common instrument of administrative participation. In Croatia, public consultations (e-consultations since 2013) represent a rather novel instrument for involving the public in the regulatory process, which has not undergone wide scientific analysis. The purpose of this paper is to explore the attitudes of two main categories of actors involved in e-consultations – civil servants and interested public (participants) – in order to answer the research question regarding the existence of different perceptions of e-consultations effectiveness. Research findings, obtained by means of questionnaires and interviews, suggest that civil servants' and participants' attitudes significantly differ in the evaluation of public influence as well as in the detection of the main problems related to e-consultations implementation, while the perceptions of the main purposes of e-consultations vary only moderately.

Keywords: E-consultations, Civil Servants, Interested Public (Participants), Attitudes, Croatia

Petra Đurman je poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Kontakt: **Petra Đurman**, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Ćirilometodska 4, 10000 Zagreb. E-mail: pdurman@pravo.hr