

Analiza i zagovaranje javnih politika

EDU centar GONG-a u suradnji
s Centrom za cjeloživotno obrazovanje
Fakulteta političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu



Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Fakultet političkih znanosti

Projekt financira Europska unija, a sufinancira
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.



PODRŠKA ORGANIZACIJAMA U ISTRAŽIVANJU I ZAGOVARANJU

Impressum

Autorice: Nives Miošić, Jelena Berković i Martina Horvat

Savjetnice: Ana Petek i Marina Škrabalo

Recenzija: Nikoleta Poljak i Silvia Žufić Dujmović



Centar za građanske
inicijative Poreč
Centro per le iniziative
civili di Parenzo



Projekt financira Europska unija:



Projekt sufinancira:



Za više informacija kontaktirajte GONG koji je isključivo odgovoran za sadržaj.

Sadržaj ovog priručnika ne odražava nužno stajališta Europske unije ili Ureda za udruge.

Zagreb, 2014.

ISBN 978-953-7960-02-5

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 893327.

Sadržaj

UVOD	4
1) O JAVNIM POLITIKAMA.....	6
1.1 ŠTO SU JAVNE POLITIKE	6
1.2 VAŽNOST JAVNIH POLITIKA	7
1.3 ELEMENTI JAVNIH POLITIKA	8
Značenjski okviri.....	9
Akteri	10
Ciljevi	11
Instrumenti	12
1.4 PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA	15
Postavljanje agende	16
Formulacija rješenja	16
Odlučivanje	18
Implementacija	18
Evaluacija	18
Uloga organizacija civilnog društva u javno-političkom procesu	19
2) ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA.....	20
2.1. VRSTE ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA	21
Struktura istraživanja javnih politika	22
2.2. KAKO PROVESTI ANALIZU JAVNIH POLITIKA.....	23
Metode prikupljanja podataka	25
Metode analize podataka	31
3) ZAGOVARANJE JAVNIH POLITIKA	37
3.1 ŠTO JE JAVNO ZAGOVARANJE	38
3.2 IZGRADNJA ZAGOVARAČKE STRATEGIJE	38
Odabir najprimjerenijeg pristupa	40
Analiza konteksta i postavljanje ciljeva u odnosu na kontekst	41
Analiza aktera	44
Oblikovanje poruka	46
Prenositelji poruke	53
4) PRIMJERI ANALITIČKIH I ZAGOVARAČKIH AKTIVNOSTI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA	56
POPIS LITERATURE.....	64

Uvod

Različite organizacije civilnog društva u Hrvatskoj bave se zaštitom ljudskih prava, socijalnim uključivanjem i suzbijanjem diskriminacije. Za bolji uspjeh njihovih aktivnosti važno je poznavati proces donošenja javnih politika, kako te javne politike analizirati i na koji način zagovarati potrebne promjene.

Ovaj priručnik upravo nudi odgovore na pitanja o javnim politikama s fokusom na javne politike antidiskriminacije i izjednačavanja mogućnosti. U njemu ćemo opisati kako analizirati javne politike i zagovarati potrebne promjene te kako zagovaranje utemeljiti na relevantnim podacima i potrebama utvrđenima istraživanjem.

Priručnik je nastao u okviru projekta **LIBERA – podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju**, čiji je nositelj GONG, a partneri u provedbi Volonterski centar Osijek, Centar za građanske inicijative Poreč te Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Na početku priručnika posvetili smo pozornost definiranju pojma javnih politika te važnosti uključivanja građana i građanki, organizacija civilnog društva i nezavisnih stručnjaka u njihovo oblikovanje, praćenje i vrednovanje (evaluaciju). Potom smo ponudili neke alate za analizu javnih politika za koje se nadamo da će koristiti praktičarima i aktivistima koji svoje zagovaranje temelje na istraživanjima i analizom potvrđenim podacima iz kojih slijede snažni argumenti za donositelje odluka i širu javnost. Na kraju smo podijelili neka znanja i iskustva o javnom zagovaranju. U izradi priručnika svoja su znanja i iskustva ujedinile aktivistkinje sa znanstvenicom kako bi se pred vama našao spoj znanstveno utemeljenih činjenica, stručnog znanja i praktičnoga aktivističkog iskustva koji će vam biti koristan u svakodnevnoj praksi zagovaranja, ali će istovremeno unaprijediti praksu kvalitetnim analizama i dobro utemeljenim argumentima koji će podržavati ideju pozitivne društvene promjene prema izjednačavanju mogućnosti, socijalnoj uključenosti, antidiskriminaciji i poštivanju ljudskih prava.

1) O JAVNIM POLITIKAMA

1.1 ŠTO SU JAVNE POLITIKE?

Javne politike uključuju odlučivanje o našim zajedničkim poslovima. Njima se utječe na rješavanje kolektivnih problema – onih problema koje kao zajednica dijelimo i, još važnije, onih koje samo zajednički možemo riješiti.

Javne politike možemo definirati kao **namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja društvo i ekonomiju i utječe na njih**. Važna sastavnica definicije javnih politika jest **tko je odgovoran za njihovo donošenje i tko o njima odlučuje**. Najjednostavnije se javne politike mogu odrediti kao sve ono što vlast, odnosno vlada odlučiti učiniti ili ne učiniti.¹ Javne su politike dakle različite intervencije države za postizanje javno definiranih ciljeva na određene načine. Stoga su dva temeljna elementa javnih politika ciljevi i instrumenti – što vlast treba ostvariti i kako to ostvaruje. Dakle, politika je usmjerena na postizanje ciljeva za dobrobit zajednice, gdje vlast pokušava donositi najbolje moguće odluke za ostvarenje kolektivnih potreba, birajući između više mogućih smjerova djelovanja.

Javne politike mogu se odrediti kao sve ono što vlast, odnosno vlada odluči učiniti ili ne učiniti.

Kada se kaže da se javne politike odnose na **sve ono** što vlada čini, misli se na sektore ili resore u kojima djeluje, odnosno na pridjevske politike kojima se bavi. U operativnom smislu, one se najčešće smještaju u ministarstva ili urede vlade. U **klasične državne resore** spadaju sektori poput **vanjske i kaznene politike**. Zatim, veliku skupinu politika čini **područje ekonomskih politika** koje utječu na cjelinu gospodarstva, u što pripadaju, primjerice, industrijska i investicijska politika. Važno je i područje **socijalnih politika**, u koje spadaju, naprimjer, mirovinska, zdravstvena, stambena i obiteljska politika. Zasebnu skupinu čine **posebne sektorske politike**, a to su specijalizirani resori poput prometa, poljoprivrede ili medija. Početna definicija javne politike određuje javne politike i kao ono što vlast odluči **ne činiti**. Nijedna vlada nema financijskih resursa, vremena, novaca i ljudi da bi se mogla baviti svim mogućim problemima. Stoga javne politike pretpostavljaju određivanje prioriteta zajednice. U tome aspektu ključne su temeljne vrijednosti koje određuju neku zajednicu, a zatim i ideološke pozicije vladajućih koje određuju koji su resori u nekome trenutku važniji i koji je smjer djelovanja unutar određenog sektora najpoželjniji.

Javne se politike odnose na političko odlučivanje vlasti koje treba razlikovati od individualnog odlučivanja u privatnom životu i od odlučivanja na tržištu. Za donošenje i provedbu javnih politika nužni su sustavi pravila i institucionalni okviri za donošenje takvih odluka. U najširem smislu, to su osnovne institucije predstavničke demokracije kojima izabiremo legitimne predstavnike na koje prenosimo pravo donošenja kolektivnih odluka u svoje ime. Stoga se javne politike odnose na kolektivno ili političko odlučivanje po sektorima. Kada govorimo o vlasti i javnim politikama, posebno je važno naglasiti ulogu izvršne vlasti, odnosno **Vlade**, koja je najvažniji akter u njihovom kreiranju. Pritom su, osim članova i tijela vlade, iznimno važna i sva tijela državne uprave podređena vladi, posebice središnja tijela – ministarstva. Ključno je kako vlada upravlja ili „stavlja u pogon“ državni aparat, jer su javna i državna uprava karika koja spaja političku odluku dužnosnika i učinke javnih politika na građane.

Iz uvida je vidljiva složenost pojma javnih politika, pri čemu su ključne odrednice prikazane u Okviru u nastavku.

¹ Dye, Thomas. R. 1987. Understanding Public Policy. New Jersey: Prentice Hall.

Odrednice definicija javnih politika

ŠTO SVE ČINI JAVNE POLITIKE:

1. RESORI VLADE

- sektori, odnosno područja djelovanja vlade pretočena u ministarstva i urede

2. NADLEŽNOSTI VLASTI

- prvenstveno vlade i javne uprave

3. POLITIČKO ODLUČIVANJE

- proces kolektivnog odlučivanja

- radi rješavanja kolektivnih problema

4. PRAKSA DJELOVANJA INSTITUCIJA VLASTI

- ciljevi i instrumenti

- ishodi: proizvodi i rezultati

- ekspertiza i racionalnost

5. PRIORITETI ZAJEDNICE

- određeni temeljnim vrijednostima i dominantnim ideološkim pozicijama

1.2 VAŽNOST JAVNIH POLITIKA

Politika je višedimenzionalna. U hrvatskome jeziku ne postoje različiti termini kojima bismo opisali te dimenzije, kao što je to, primjerice, u engleskom. Engleski jezik razlikuje tri osnovna pojma za politiku koji dobro predstavljaju njezine dimenzije. Politika je prvenstveno borba za moć, vlast, upravljanje institucijama političkog sustava. Taj aspekt, koji se označava kao **politics**, obilježavaju interesi političkih aktera u prikupljanju sljedbenika i konflikti s opozicijom. Naravno, glavni su akteri u tome segmentu političke stranke. No, politiku čini i njezina institucionalna dimenzija – sklop pravila, procedura i institucija koje sačinjavaju politički sustav. U engleskome je to **polity**. Treći su aspekt javne politike – **policy** ili **public policy**, koje se odnose na sadržaj političkog odlučivanja.²

POLITICS
političko odlučivanje
temeljeno na moći i
interesima
političkih aktera

POLICY
sadržaj političkog
odlučivanja

POLITY
institucionalna
dimenzija –
procedure i
institucije

² Petak, Zdravko. 2007. Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. u: Mirjana Kasapović, ur. Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti. Zagreb. Fakultet političkih znanosti: 187-215.

Jedan od razloga zašto se politika u Hrvatskoj najčešće isključivo negativno vrednuje jest i sužavanje njezinog značenja. Kod nas se politika najčešće razumijeva samo kroz prvu dimenziju, *politics*, kao borbu za moć i vlast, što prvenstveno ima negativnu konotaciju – odvija se u svrhu partikularnih (posebice stranačkih) ostvarenja, na što upućuju i pogrdni izrazi poput „politikanstva“, „strančarenja“, „politiziranja“. Takvo usko i negativno razumijevanje politike odvlači nam pozornost od sadržaja, dakle od javnih politika. Javne su politike ona dimenzija politike koja je najvažnija za građane. Naime, riječ je o ishodima političkog upravljanja koje svaki građanin svakodnevno osjeti u vlastitom životu. Javne se politike odnose na pitanja o tome što je važno za cjelinu zajednice te kako politika, i država kojom ona upravlja, (ne) donosi korist za sve. Stoga je kvaliteta kreiranja javnih politika od presudne važnosti. U sustavu predstavničke demokracije javne se politike odnose na namjere i izbore legitimnih političkih predstavnika pretočene u zakone, programe, projekte, strategije, itd., koji se provode hijerarhijski državnom aparatu. U tome smislu iznimno je važno znanje o tome što su stvarne potrebe, koliko su velike te kako ih se može zadovoljiti. Stoga je za javne politike posebice važno političko odlučivanje utemeljeno na stručnome znanju i ekspertizi.

Problemi građana sve su složeniji, baš kao i mogućnosti njihovog rješavanja, a ograničenja u resursima i pritisci okoline sve intenzivniji i češći. Međunarodni subjekti igraju sve veću ulogu. Da bi država mogla odgovoriti na te okolnosti, proces kreiranja javnih politika treba biti otvoren za sudjelovanje nedržavnih aktera, svih zainteresiranih dionika, uključujući stručnjake i civilno društvo. Na ovaj se način otvara prostor za sudjelovanje organizacija civilnog društva koje mogu posjedovati potrebnu ekspertizu i iskustveno znanje te osigurati podatke ili prezentirati slučajeve kako odluke vlasti utječu na građane ili pojedine skupine građana.

Nedržavni akteri postaju „saveznici“ u kreiranju javnih politika da bi unaprijedili stvaranje javnih vrijednosti (*public value*), jer iz niza razloga nadopunjuju djelovanje države. Prvo, neki nedržavni akteri, poput korporacija ili banaka, kontroliraju važne resurse, prvenstveno financijski kapital, za kreiranje javnih politika. Drugo, oni posjeduju tehničke i intelektualne kapacitete, odnosno ljudski kapital, koji je kod državnih aktera ponekad nedovoljno prisutan. Treće, prednost koju često imaju u odnosu na državne aktere jest to što su fleksibilniji. Četvrto, kontroliraju mnoštvo informacija potrebnih za kreiranje javnih politika, posebice o raznovrsnim problemima i potrebama građana (imaju takozvano iskustveno znanje). Naposljetku, kao najvažniji razlog treba istaknuti da sudjelovanje nedržavnih aktera pridonosi legitimnosti kreiranja javnih politika.³

1.3 ELEMENTI JAVNIH POLITIKA

Javne politike možemo razumjeti iz različitih perspektiva koje se međusobno nadopunjuju. Ako krenemo od postavke da su javne politike, baš kao i svaki drugi oblik ljudskog djelovanja, društveno konstruirane (a ne zadane), onda će nas temeljno zanimati koja značenja različiti akteri upisuju u javne politike te kako one dalje mijenjaju niz društvenih značenja.

Zapitamo li se kako javne politike funkcioniraju kao izbor (određene odluke ili načina djelovanja), u prvi plan proučavanja stavljamo aktere i njihove motive, s naglaskom na one aktere politike koji imaju i moć odlučivanja, a to je vlast. Ovo je **vertikalna ili okomita dimenzija javnih politika**, čija su osnova ciljevi i instrumenti.

Ako se zapitamo kako javne politike funkcioniraju kao razmjena odnosno „strukturirana interakcija“ (ideja, potreba, interesa itd.), onda širimo pogled s vertikalne na **horizontalnu dimenziju politika** te se bavimo odnosima i djelovanjima ne samo vlasti nego i drugih aktera u društvu. Akteri su osnova vodoravne dimenzije – razumijevanja javnih politika kao ishoda strukturirane interakcije aktera. Okviri značenja potpadaju pod treću dimenziju – razumijevanje da su javne politike i društveno konstruirane.⁴

³ Donahue, John D. i Zeckhauser, Richard J. 2006. Public-Private Collaboration. u: Michael Moran, Martin Rein i Robert E. Goodin. ur. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford. Oxford University Press: 496-525.
⁴ Colebatch, Hal. 2004. Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti; Petek, Ana. 2012a. Pojmovnik. Hrvatska i komparativna javna uprava. 12(1): 301-312.

Značenjski okviri

Razumijevanje značenjskih okvira javnih politika podrazumijeva razumijevanje vrijednosti temeljem kojih se neka pojava prepoznaje ili definira kao društveni problem, što se smatra njihovim uzrocima te prema kojim se ciljanim skupinama javne politike usmjeravaju. Sukladno značenjskom okviru, definiraju se i instrumenti javne politike.

Na najopćenitijoj razini može se reći da je riječ o osnovnim društvenim vrednotama, kao što su jednakost, solidarnost, znanje itd., koje „ispunjavaju“ neki resor. Primjerice, politika prema osobama s invaliditetom funkcionira u sklopu medicinskog ili socijalnog modela, koji su utemeljeni na dva različita razumijevanja invaliditeta: medicinski na shvaćanju invaliditeta kao oštećenja (abnormalnosti) pojedinca te su rješenja usmjerena na liječenje pojedinca, a u socijalnom se modelu invaliditet razumijeva kao interakcija nekog oštećenja pojedinca i niza različitih društvenih prepreka pa su rješenja usmjerena na uklanjanje društvenih prepreka koje otežavaju sudjelovanje pojedine osobe.⁵

U sklopu proučavanja značenjskih okvira javnih politika, važno je pitanje kako **se određuju uzroci problema** jer razumijevanje uzroka uvelike određuje kako će se on rješavati. Primjerice, obrazovna politika drugačije će se kreirati ovisno o tome što smatramo uzrokom nedovoljnog broja visoko obrazovanih – bilo to kulturološki obojeno vrednovanje znanja, siromaštvo ili niska kvaliteta visokoškolskog sustava. Konkurentska razumijevanja problema vrlo često stoje u temelju konkurentskim modelima kreiranja rješenja.

Također, važno je promotriti koje se pojave u društvu uopće percipiraju kao **društveni problem** ili nepoželjno društveno stanje. Posebice je važna argumentacija zašto neko pitanje jest kolektivni problem, koji dijelimo i samo zajedno možemo riješiti, odnosno zašto bi država po tom pitanju uopće trebala nešto činiti. Nije svaki društveni problem u svakom trenutku i javnopolitički problem za koji se smatra da država u njega treba intervenirati utroškom javnih sredstava. Shvaćanja o tome što jesu javni problemi mijenjaju se s vremenom, pa tako nastaju nove javne politike. Primjerice, politika rodne ravnopravnosti postoji tek od 20. stoljeća. Tome nije razlog promjena udjela žena u populaciji ili pogoršanje njihove pozicije u društvu, već u novom razumijevanju rodni uloga.

Dakle, važno je kako se opravdavaju javne intervencije i argumentiraju razlozi za njih. Naime, različitim politikama, u različitim fazama njihova razvoja, različite ideje, svjetonazori, ideologije i paradigme stoje u temelju.

U nastavku je prikazan primjer različitih značenjskih okvira istog propisa vezanog za medicinski potpomognutu oplodnju, odnosno mogući okviri Zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji.

LJUDSKA PRAVA

- pravo na zdravlje
- pravo na reproduktivno zdravlje
- reproduktivna prava
- prava seksualnih manjina
- Prava pojedinaca

EKONOMSKA ODRŽIVOST

ekonomski razvoj – tržišna politika

SIGURNOST

sprječavanje kriminala – nedopuštene trgovine ljudskim genetskim materijalom

OBITELJSKA POLITIKA

demografska održivost i populacijska politika

MORALNE VRIJEDNOSTI

religijske vrijednosti kao temelj javnih politika u području obiteljskog života i reprodukcije

⁵ Za detaljnije objašnjenje v. Petek, Ana. 2011. Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva. Anali Hrvatskog politološkog društva 2010. 7: 101-122.

Akteri i ciljne skupine javnih politika

Akteri javnih politika su pojedinci, skupine (formalne ili neformalne) ili organizacije koje na temelju svojih formalnih nadležnosti, ali i interesa i vrijednosti, sudjeluju u procesu stvaranja javnih politika, odnosno teže utjecati na oblikovanje i implementaciju rješenja javnih problema.

Jedno od najvažnijih svojstava aktera jest njihov status (ne)državnosti. Javnopolitički akteri dijele se u dvije osnovne skupine – na državne ili formalne i na nedržavne ili neformalne aktere.

Osnovna razlika između ciljne skupine javnih politika i javnopolitičkog aktera očituje se u tome da ciljna skupina u procesu stvaranja javnih politika može biti potpuno pasivna, dok akteri aktivno sudjeluju u procesu i utječu na oblikovanje i implementaciju politika. Dakle, **ciljna skupina može, ali i ne mora biti policy akter.**

Tablični prikaz vrste javnopolitičkih aktera

FORMALNI AKTERI	Akteri „smješteni“ u državi	Zakonodavstvo	Izabrani dužnosnici
		Izvršna vlast	a. Zakonodavstvo
		a. Predsjednik	b. Izvršna vlast
		b. Vlada	
		c. Uprava	Imenovani službenici
		Sudovi	
NEFORMALNI AKTERI	Između države i društva	Pojedinci/građani/birači	
		Političke stranke	
	Akteri „smješteni“ u društvu	Masovni mediji	
		Istraživačke organizacije	
		Ekonomski akteri	
		Akteri civilnog društva	

Državni akteri imaju ekskluzivno pravo formalno odlučivati, te se još nazivaju i formalnim akterima. Dakle, formalni su akteri oni koji imaju pravo i dužnost sudjelovanja u kreiranju javnih politika prema ustavu i/ili zakonima. Načelno bi se njihovo djelovanje trebalo temeljiti na težnji osiguravanja javnog interesa.⁶ Stoga prva skupina aktera uključuje sve aktere iz sve tri grane vlasti i na svim organizacijskim razinama vlasti. Sistematiziraju se ili kao oni u zakonodavnoj, izvršnoj (predsjednik, vlada, uprava) te sudskoj vlasti, ili kao imenovani službenici i izabrani dužnosnici, neovisno o grani vlasti. Naravno, podrazumijeva se da je riječ i o središnjoj vlasti i o lokalnoj razini.

Neformalni akteri, koji se poistovjećuju s akterima iz društva i onima „između“ države i društva, pravo sudjelovanja u javnopolitičkom procesu dobivaju iz općeg prava participacije u demokratskom sustavu. Ovi se akteri često nazivaju i **zainteresiranim akterima ili dionicima**, što je prijevod engleskog termina *stakeholders*, koji se odnosi na one aktere koji u procesu sudjeluju stoga što (vjeruju da) imaju određeni „udio“ ili „ulog“ u određenom problemu (*hold a stake in*), a ne zato što su obvezni to učiniti.

⁶ Za državne je aktere karakteristično da im je djelovanje ograničeno teritorijalno, da je utemeljeno u suverenosti, da posjeduju neku vrstu autonomnosti te moć represije, odnosno prisile. Dodatno, upotrebljavaju se pokazatelji formalnog osnutka ili ukinuća nekog aktera, financiranja njegova djelovanja, utvrđivanja i objavljivanja zadaća i načina djelovanja, zatim statusa zaposlenih u određenoj instituciji, pa i mogućega monopolističkog položaja, da bi se utvrdilo je li riječ o državnom akteru. Odluke državnih aktera odnose se na cjelokupno stanovništvo na određenom teritoriju, djeluju prema unaprijed utvrđenim procedurama te su stoga transparentniji i predvidivi, no i rigidni te često spori i neefikasni. Zbog kompleksnosti određivanja statusa (ne)državnosti pojedinog aktera, jer pojam državnosti uvijek podrazumijeva neku teoriju države, pogodnije je razlikovati formalne i neformalne aktere (Petek, 2012b).

U Hrvatskoj, *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* regulira potrebu uključivanja zainteresirane javnosti u postupke donošenja odluka. Ipak, akteri iz društva, za razliku od državnih aktera, slijede i zastupaju interese i vrijednosti određenih društvenih skupina te se za sudjelovanje u procesu stvaranja javnih politika uglavnom moraju izboriti. **Tri su osnovna izvora moći neformalnih, nedržavnih aktera koji im olakšavaju mogućnost sudjelovanja.** Prvi je **broj članova organizacije, odnosno broj građana koji predstavljaju.** Donositeljima odluka najčešće je posebno važno koliko je potencijalnih i aktivnih birača u njihovu članstvu. Drugo, **važno je kojim resursima neformalni akter raspolaže.** Posebice se to odnosi na financijski, ali i na ljudski kapital (kojim informacijama i ekspertizom raspolaže). Treći izvor moći neformalnih aktera i ciljnih skupina javnih politika jest njihova **sposobnost i spremnost na mobilizaciju i političko djelovanje povrh glasovanja.**

U skupinu neformalnih aktera spadaju pojedinci (građani, birači), političke stranke, ekonomski akteri (akteri poslovnog sektora – korporacije, tvrtke, poslovni lobiji), masovni mediji, istraživačke organizacije (sveučilište, instituti, *think tankovi*) te akteri civilnog društva (prvenstveno udruge i sindikati).⁷

Navedenim akterima nacionalnoga političkog sustava treba dodati i one iz međunarodne arene, odnosno različite međuvladine i međunarodne nevladine organizacije te nadnacionalna tijela, koja sve više utječu na kreiranje nacionalnih javnih politika. Međunarodni se akteri mogu klasificirati i kao formalni i kao neformalni. Za to su najbolji primjer tijela Europske unije, koja u nekim pitanjima ili politikama imaju izravno pravo i obvezu sudjelovanja u odlučivanju u članicama ili zemljama kandidatima, a u nekim politikama ili u nečlanicama tek usmjeravaju ili pokušavaju utjecati na ishode kreiranja javnih politika.⁸

Pitanje definiranja **ciljnih skupina** jedno je od prjepornijih političkih pitanja, s obzirom na to tko jest, a tko nije dio ciljne skupine. Ciljna skupina ona je skupina građana čije je blagostanje pod utjecajem neke javne politike, odnosno oni za čiju se dobrobit i probitak neka javna politika kreira.⁹ Ciljne skupine važne su jer utječu na oblikovanje orijentacija građana spram vlasti te na njihovu političku participaciju. Ciljne skupine mogu biti različitih veličina, od malog udjela u stanovništvu (primjer čini politika prema braniteljima), velikih dijelova populacije (primjerice kod politike prema mladima), do ciljnih skupina koje obuhvaćaju cijelo stanovništvo neke zemlje (kao kod, primjerice, politike nacionalne sigurnosti ili politike zaštite okoliša). Također, ciljne skupine mogu imati manje ili više stabilne granice. Neke ciljne skupine krajnje su propusne i imaju vrlo fleksibilne granice, pa je gotovo svatko ili bio dio ciljne skupine (npr. mladi), ili će to sigurno postati (npr. stari), ili to potencijalno on ili njegov bližnji mogu postati (npr. osoba s invaliditetom ili ovisnik).¹⁰ Ciljne skupine javnih politika važne su jer utječu na dizajn neke javne politike – oblikovanje ciljeva i instrumenata. To u čiju se korist neka javna politika kreira određuje kako se definiraju njezine svrhe te koji se mehanizmi upotrebljavaju u njezinoj provedbi. Javne su politike, između ostaloga, i poruke građanima o njihovom statusu. Kroz definiranje ciljnih skupina javnih politika građanima se poručuje kako država shvaća tko su, u koju grupu spadaju i što mogu očekivati te kako će ih vlast tretirati. Na taj način ciljne skupine utječu na razinu i oblik mobilizacije građana u političkom životu.¹¹

Ciljevi javnih politika

Javnopolitički ciljevi formalna su očitovanja o poželjnoj budućnosti.¹² Dakle, to su izjave utemeljene na autoritetu koji proizlazi iz legitimiteta pobjede na izborima, a kojima se deklarira što će vlast u određenom području djelovanja učiniti i što planira postići. Najbolje se otkrivaju odgovarajući na pitanja poput „što pokušavamo napraviti“ ili „kamo idemo“.

⁷ Petek, 2012b.

⁸ Petek, 2012b.

⁹ Schneider, Anne i Ingram, Helen. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*. 87(2): 334-347.

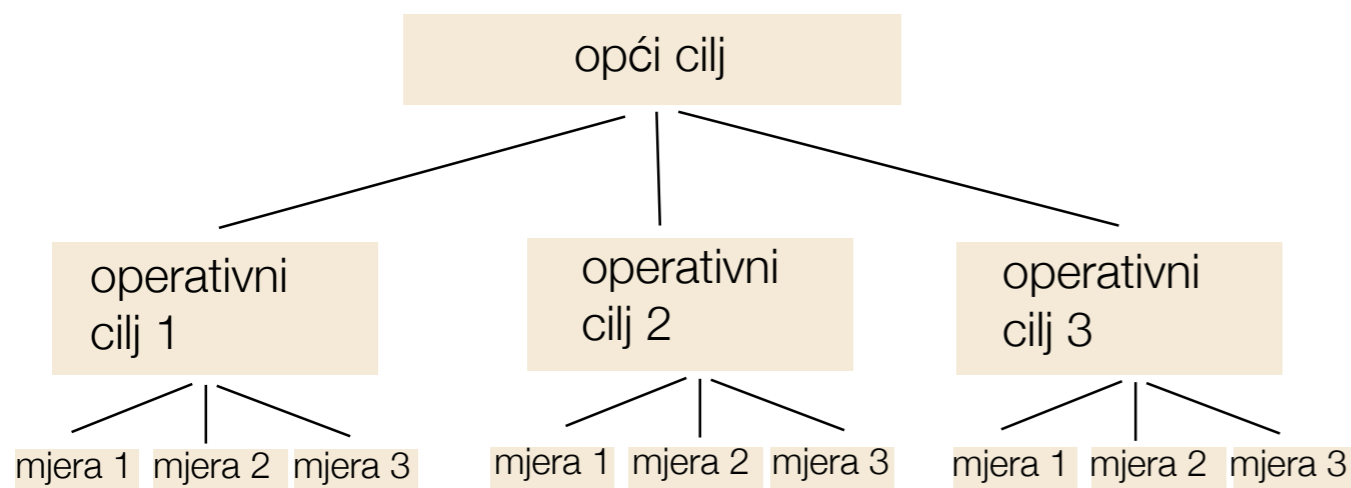
¹⁰ Petek, 2012b.

¹¹ Schneider, Ingram. 1993; prema: Petek, 2012b.

¹² Hogwood, Brian W. i Gunn, Lewis A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Ciljeve je moguće međusobno razlikovati po tome koliko su općeniti. Ciljevi mogu biti nedostižna idealna stanja. Takvi dugoročni ili opći ciljevi (*goals*), kojima cjelina sustava kontinuirano teži, nemjerljivi su i neograničeni. To je najopćenitija razina ciljeva i njima se naznačuju temeljne svrhe i opće namjere neke politike. Zatim se, na nižoj razini općenitosti, dugoročni ciljevi sastoje od niza operativnih ciljeva (*objectives*), čije se ostvarenje može mjeriti u zadanome vremenskom roku.¹³ Najčešće su još dodatno razrađeni na specificirane mjere i aktivnosti (*specific targets, measures*), kratkoročne i najmanje općenite ciljeve. Za kvalitetu kreiranja javnih politika iznimno je važna upravo hijerarhija ciljeva – da su opći ciljevi valjano rastočeni u manje općenite specifične operativne ciljeve i mjere.

Okvir 1: Razine općenitosti javnopolitičkih ciljeva



Primjer ciljeva Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava

Ciljevi su Nacionalnog programa zaštita, promicanje i unaprjeđenje ljudskih prava u Republici Hrvatskoj te podizanje javne svijesti o važnosti poznavanja i ostvarivanja ljudskih prava.

Prikaz specifičnih ciljeva iz područja ravnopravnosti spolova i prava nacionalnih manjina

Cilj 7. Ukloniti diskriminaciju žena i uspostaviti stvarnu ravnopravnost spolova

Cilj 13. Povećati zastupljenost nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Provedbena mjera 7.1. Nadzirati i evaluirati provedbe aktivnosti utvrđenih Akcijskim planom djelovanja u Nacionalnoj politici za ravnopravnost spolova

Provedbena mjera 7.2. Provoditi aktivnosti u cilju suzbijanja diskriminacije žena u području zapošljavanja, napredovanja i plaća

Provedbena mjera 13.1. Pratiti stanje zastupljenosti nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i izvršiti analizu ostvarivanja Plana prijama pripadnika nacionalnih manjina u tijela

Provedbena mjera 13.2. Pratiti stanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima lokalnih jedinica i izvršiti analizu stanja zastupljenosti u 2012., 2013. i 2014. godini

Ciljevi prema sadržaju zaista mogu biti iznimno raznoliki i posve drugačiji od politike do politike. No, da bi ih i u tom segmentu donekle sistematizirali, treba ih podijeliti u dvije osnovne skupine s obzirom na to kome donose korist. Koristi koje proizvodi neka javna politika mogu biti raspršene kroz široke slojeve stanovništva, čak obuhvaćati sve građane. Primjerice, ciljevi Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava usmjereni su na sve ljude. S druge strane, koristi neke javne politike mogu biti usko koncentrirane na određenu skupinu u društvu. Tako se, naprimjer, ciljevi Nacionalnog programa za mlade ili Nacionalnog plana aktivnosti za prava i interese djece odnose samo na mlade, odnosno djecu kao određenu društvenu skupinu.

Instrumenti javnih politika

Instrumenti javnih politika različiti su oblici djelovanja koji stoje vlasti na raspolaganju za provedbu javnih politika i za ostvarivanje javnopolitičkih ciljeva. Instrumentima vlast intervenira kako bi riješila neki problem. Instrumenti se mogu sistematizirati u četiri osnovne skupine. Međusobno se razlikuju prema primarnome resursu koji im je u osnovi i kojime pojedini instrument ostvaruje svoju efektivnost. **Te su četiri skupine javne financije, pravne ovlasti, organizacija i informacije.**¹⁴ Unutar svake skupine postoje takozvani sadržajni i procesni instrumenti, što će detaljnije biti prikazano u tablici. Sadržajnim instrumentima država izravno utječe na ostvarivanje nekog cilja. Dobar primjer sadržajnog elementa jest zakon kojim se izravno propisuje i uređuje neki sadržaj. Procesni instrumenti pak, kao što im i oznaka govori, izravno utječu na proces kreiranja ili praćenja provedbe javnih politika, a onda tek neizravno i na ciljeve. Primjer je osnivanje radne skupine za praćenje provedbe nekog zakona.

¹³ Petak, Zdravko. 2009. Pojmovnik. Hrvatska javna uprava. 9(1): 283-295.

¹⁴ Hill, Michael. 2010. Proces stvaranja javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. Policy Sciences. 42: 73-89.

Tablični prikaz vrsti javnopolitičkih instrumenata

	Osnovni resurs instrumenta			
	Informacije	Pravne ovlasti	Javne financije	Organizacija
Sadržajni Instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> – Savjetovanje – Treninzi – Izvještaji – Edukacija – Oglašavanje – Istraživanje 	<ul style="list-style-type: none"> – Licenciranje – Prodaja vlasničkih prava – Regulatorna – Samo-regulacija – Vaučeri – Kvote 	<ul style="list-style-type: none"> – Subvencije – Dotacije – Zajmovi – Porezni izdaci – Financiranje programa 	<ul style="list-style-type: none"> – Državna uprava – Javna poduzeća – Javne službe
Procesni instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> a. Cenzura (sprječavanje kolanja informacija) b. Osiguranje pristupa informacijama 	<ul style="list-style-type: none"> a. Stvaranje savjetničkih skupina b. Zabrana stranaka ili interesnih skupina c. Uskraćivanje pristupa 	<ul style="list-style-type: none"> a. Financiranje interesnih skupina b. Financiranje kampanja c. Uskraćivanje financiranja 	<ul style="list-style-type: none"> a. Administrativno reorganiziranje b. Administrativno kažnjenje i onemogućavanje

Izvor: Howlett. 2009: 82.

Dakle, država se u provedbi javnih politika i ostvarenju postavljenih ciljeva služi instrumentima javnih politika. Sve vrste javnih politika u temelju imaju neki zakonski okvir. Najprisutniji su **instrumenti regulacije bazirani na kreiranju sustava pravnih propisa**, prvenstveno zakona, ali i ostalih pravnih akata poput pravilnika, odluka, uredbi itd. Primjeri instrumenata iz skupine pravnih ovlasti također su vaučeri, kvote, licence i koncesije itd. Sve su to sadržajni instrumenti. Postoje i **financijski instrumenti**, koji podrazumijevaju neke oblike financijskih transfera gdje se država, da bi ostvarila neke javnopolitičke ciljeve, koristi javnim novcem. Primjeri su subvencije, dotacije, zajmovi, financiranje raznih programa te drugi porezni izdaci. Zsigurno je najbolji primjer uporabe subvencija poljoprivredna politika. Financije su temeljni instrument i socijalnih politika, gdje se u obliku socijalnih transfera (socijalne pomoći, invalidnine, dječjeg doplatka itd.) javni novac preraspodjeljuje građanima ugroženima siromaštvom ili drugim životnim rizicima. To su osnovni oblici sadržajnih instrumenata u skupini javnih financija. Država osim izravnih korisnika može financirati i različite organizacije izvan svog aparata ili neke njihove specifične aktivnosti. Primjer su financijske potpore programima civilnog društva kojima se ostvaruju ciljevi određenih javnih politika. Za socijalne politike vrlo su važni i instrumenti koji svoju efektivnost ostvaruju kroz različite državne organizacije. Dakle, putem javne uprave, tijela središnje uprave i područne samouprave, javnih službi, javnih poduzeća, agencija, odnosno njihovih zaposlenika, svojim ljudskim kapacitetima, država može izravno pružati usluge. Široki javni sektori karakteristični su za socijalne politike – primjerice u zdravstvu i obrazovanju. To je sadržajni aspekt organizacijske skupine instrumenata.

Kada država želi neizravno utjecati na ostvarenje ciljeva djelujući na proces, onda reorganizira administrativnu strukturu da bi djelovala efikasnije ili se upotrebljava postojeća struktura u negativnom smislu, primjerice u obliku administrativnoga kažnjenja, u svrhu onemogućavanja nekog djelovanja. Već iz ovog primjera vidimo koliko su važni javno upravljanje i administrativna struktura u provedbi bilo koje odluke vlasti, stoga

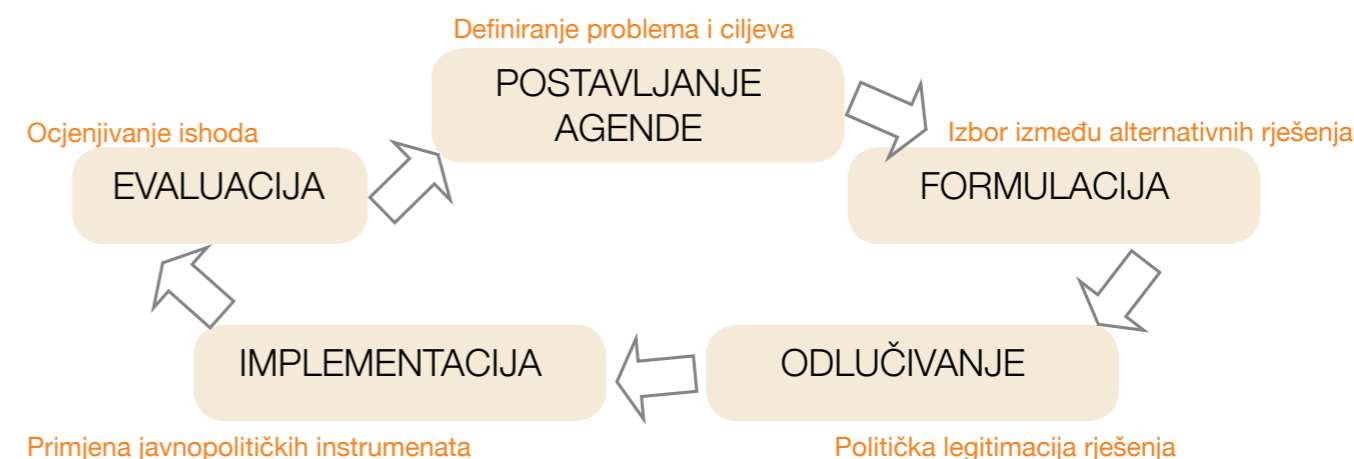
ne smijemo zaboraviti važnost ulaganja potrebnih resursa u praćenje i osiguravanje kvalitete rada javnih službenika. Zadnja skupina **instrumenata zasnovana je na informacijama** – na prikupljanju, uporabi ili sprečavanju kolanja informacija od strane države. Riječ je o različitim savjetovanjima, organiziranju treninga i edukacija, izvještavanju, oglašavanju, odnosno javnim kampanjama, istraživanju itd. Jedan od najvažnijih primjera instrumenata zasnovanih na informacijama jest popis stanovništva – najopsežnije prikupljanje podataka o svim građanima, koje može provesti isključivo država. Informiranje i uvjeravanje važno je za politike ljudskih prava jer je antidiskriminacijsku regulativu uvijek potrebno nadopuniti takozvanim mekim instrumentima poput javnih kampanja i educiranja građana. U procesnom segmentu informacijske skupine instrumenata država može općenito cenzurirati ili osiguravati pristup određenim informacijama.

Pri oblikovanju javne politike najčešće se upotrebljava kombinacija različitih tipova instrumenata da bi se uspješnije ostvario postavljeni cilj. Primjera radi, uključivanje osoba s invaliditetom u zajednicu postizemo propisima (osobito nacionalnim programima i strategijama poput Nacionalne strategije za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom), financijskim instrumentima (mjere sufinanciranja zapošljavanja, dodatne stipendije za obrazovanje, financiranje pojedinih usluga, npr. dodatnog prijevoza), ali i informacijama i edukacijama (kampanjama usmjerenima na javnost, treninzima senzibilizacije državnih službenika i slično). Ipak, svaka zajednica ili neka njezina konkretna vlast, s obzirom na temeljne vrijednosti, u pravilu preferira neke skupine instrumenata. To je prva razina takozvanih općenitih implementacijskih preferencija. Primjerice, neovisno o konkretnom problemu, jedna je vlast uvijek sklonija stvari prepuštati tržištu i pravno ih regulirati, a neka druga izravno financirati i pružati usluge, što se najčešće veže za ideološke temelje i vrijednosti vlasti te političku tradiciju i kulturu. Osim općenite preferencije, na drugoj je razini potrebno izabrati konkretan instrument unutar skupine. Primjerice, hoće li biti riječi o državnom financiranju zajmom ili dotacijom. Tehnička razina dizajniranja instrumenata odnosi se na njihovo kalibriranje, svojevrsno „fino podešavanje“ na trećoj razini izbora instrumenata. To su odluke o detaljima primjene nekog instrumenta, poput one o tome koja je točno visina zajma koji država dodjeljuje.¹⁵ **Jedan od najvažnijih segmenata dizajniranja instrumenata jest osiguravanje logičke koherentnosti i konzistentnosti između instrumenata i ciljeva.**

1.4 PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Rješavanje bilo kojeg problema, od malog problema pojedinca do složenih društvenih problema, slijedi istu osnovnu logiku: najprije je potrebno problem **prepoznati**, zatim se osmisle i predlože različita rješenja, potom se bira **optimalno rješenje** koje se primjenjuje, a na kraju se ocjenjuju **ostvareni rezultati**. Navedeni koraci rješavanja problema čine pet osnovnih faza procesa stvaranja javnih politika i prikazani su u nastavku.

Prikaz procesa kreiranja javnih politika – fazni model



Ovakav je fazni model, naravno, idealtipski prikaz procesa, koji se u stvarnom životu najčešće ne događa ovim redom, budući da su okolnosti političkog odlučivanja podložne nepredvidljivim promjenama te se neke faze znaju u potpunosti preskočiti (najčešće faza definiranja različitih opcija) ili se iz faze legitimacije vraćaju u fazu definiranja problema i poželjnih rješenja. Ipak, model nam služi za jednostavnije razumijevanje procesa i prepoznavanje specifičnosti svake od faza, uključujući i aktere koji su u nekim fazama brojniji ili zastupljeniji, a u nekima gotovo da ih i nema.

Postavljanje agende

Početak javnopolitičkog procesa čini faza postavljanja dnevno-političkog reda, koja se ponekad skraćeno označava i kao postavljanje agenda. U toj se fazi definira problem, odnosno neko nepoželjno društveno stanje koje treba promijeniti. Također, određuje se poželjno buduće stanje, odnosno postavljaju se ciljevi neke politike. Da bi neko društveno stanje postalo javnopolitički problem, mora biti zadovoljeno više uvjeta. Mora biti nezadovoljavajuće te to treba biti prikazano kroz neke objektivne indikatore. Zatim, treba biti promjenjivo, da je državi moguće u njega intervenirati. Zatim ga se treba početi shvaćati kao kolektivni problem. Također, nakon toga u jednom trenutku mora postati prioritet – njegova važnost mora porasti u očima građana i političkih elita. Na kraju, institucije vlasti moraju nešto činiti u pokušaju da ga riješe. Tako problemi pojedinaca postaju društveni problemi, a zatim i javni ili politički.¹⁶

Postavljanje dnevno-političkog reda nikako nije automatsko. S obzirom na to da ne postoji politički sustav koji ima kapacitete za rješavanje baš svih problema u istom trenutku, različite skupine u društvu bore se kako bi područje od njihovog interesa bilo postavljeno visoko na ljestvici prioriteta političkog dnevnog reda. Stoga je broj aktera u ovoj fazi iznimno velik. Osim dužnosnika i predstavnika političkih stranaka, u njemu sudjeluju i različiti akteri izvan struktura vlasti. Dakle, javnopolitičke probleme može inicirati država, ali i neformalni akteri. Ovdje posebice treba naglasiti ulogu organizacija civilnog društva i medija. Organizacije civilnog društva često imaju važnu ulogu u toj fazi kako bi širu javnost i donositelje odluka upoznali s nekim problemom. To često rade kroz kampanje i suradnju s medijima. Primjerice, ljudsko-pravaške organizacije uspjele su istaknuti probleme nasilja u obitelji, diskriminacije nacionalnih manjina, položaja stranaca i tražitelja azila i druge društvene probleme čak i u razdobljima dok ih donositelji odluka nisu prepoznavali ili nisu htjeli prepoznati. Važno je imati na umu da se politika ne monopolizira samo na način da se postavi neka tema na dnevni red, već je izraz moći u ovoj fazi možda i više sposobnost da se spriječi da tuđa tema postane prioritarna.¹⁷ Osim borbe za moć, važna je i priroda pojedinog problema, jer njegovo postavljanje na agendu ovisi i o tome utječe li na cjelokupno stanovništvo ili na manju skupinu, pa onda i koliku razinu javne potpore može mobilizirati.

Formulacija rješenja

Faza formulacije *policy* opcija druga je faza procesa stvaranja javnih politika u kojoj se, najkraće rečeno, bira između različitih načina rješavanja nekog problema. Ova faza sastoji se od niza aktivnosti. Najprije se identificiraju potencijalne opcije kojima bi se problem mogao riješiti. Zatim se te alternative razmatraju te se procjenjuju njihovi učinci i sve predvidive posljedice. Kada su alternative ocijenjene, međusobno se uspoređuju te se pojedine odbacuju, odnosno prihvaćaju. Najbolja se opcija detaljno razrađuje. To je stepenica u kojoj se posebno oblikuju javnopolitički instrumenti. Riječ je o takozvanom dizajniranju politike, koji teži unutarnjoj koherentnosti i logičkoj povezanosti ciljeva, instrumenata i utjecaja na ciljnu skupinu. Formuliranje neke politike završava s preciznom javnopolitičkom preporukom što odlučiti. U ovoj se fazi iznimno povećava važnost stručnjaka, koji su najvažniji u vrednovanju alternativa provodeći *policy* analize pojedinih rješenja.

¹⁶ Hill, 2010; Petek, 2012b.
¹⁷ Petek, 2009.

Predstavnici organizacija civilnog društva koji posjeduju potrebnu ekspertizu mogu u ovoj fazi sudjelovati kroz rad u radnim skupinama koje formuliraju konkretne prijedloge ili mogu zagovarati konkretna rješenja.

U nastavku je navedeno od kojih se elemenata sastoji *policy* prijedlog te na koja pitanja treba odgovoriti (prilagođeno, prema: Young i Quinn, 2012: 33).

ELEMENT POLICY PRIJEDLOGA	PITANJA NA KOJA TREBA ODGOVORITI
OPIS PROBLEMA – objašnjava potrebu djelovanja	<ul style="list-style-type: none"> - Koji su uzroci trenutnog problema? - Zbog čega aktualni pristup ne daje rezultate? - Na koji način aktualna politika podbacuje? - Koje su posljedice tog podbačaja? - Koji ključni dokazi potkrjepljuju takvu interpretaciju problema?
RJEŠENJA – nekoliko opcija i obrazloženje za optimalnu opciju (odgovara na pitanje što raditi, a što NE raditi)	<ul style="list-style-type: none"> - Koje su opcije za rješavanje aktualnog problema? - Koja od tih opcija na najbolji način može riješiti problem, uzimajući u obzir aktualni društveni, politički i/ili ekonomski kontekst? - Zašto je baš ta opcija najbolja?
PRIMJENA – plan primjene izabrane opcije	<ul style="list-style-type: none"> - Što treba učiniti da se izabrana opcija primijeni u praksi? - Tko to treba učiniti? - Kada to treba učiniti? - Koji su resursi potrebni za primjenu?

Preduvjet sudjelovanja u ovoj fazi jest minimalno znanje o problemu, no osim tehničkog znanja o tome što je izvedivo i što će imati najbolje efekte, važno je i procijeniti što je politički prihvatljivo te koje rješenje može dobiti širu javnu potporu. Treba naglasiti i kako aktivnosti u praksi nisu uvijek „čiste“ i linearne kao u teorijskim opisima te je zapravo ova faza vrlo kompleksna i često prilično difuzna. Ponekad se dogodi da se ne postignu jasne definicije problema, pa se stalno iznova ponavlja formuliranje starih problema, nakon što se već počela provoditi neka politika.¹⁸ Primjer za navedeno svakako bi bila obrazovna politika u Hrvatskoj. Treba imati na umu i da je izbor rješenja u velikoj mjeri predodređen i ovisan o načinu definiranja problema, njegovome značenjskom okviru te određivanju njegovih uzroka. Naposljetku, odabir rješenja ovisi i o tome što je najprihvatljivije za donositelje odluka, odnosno koje rješenje ima šansu dobiti najviše podrške, kako među političkim elitama, tako i među ostalim akterima, pa na kraju i u široj javnosti.

¹⁸ Petek, 2009.

Odlučivanje

Faza odlučivanja označava onu stepenicu u kojoj se najbolje rješenje formalno potvrđuje kako bi dobilo političku legitimaciju. Formalno donošenje odluke trebalo bi u pravilu predstavljati najkraću i najjednostavniju fazu javnopolitičkog procesa, pod pretpostavkom da je odluka dostatno pripremljena. To je zapravo točka u kojoj se formalno izglasava neko rješenje problema, time službeno donosi te mu se daje legitimitet. Posebno je važna jer cjelinu javnopolitičkog procesa dijeli na dva temeljna dijela: oblikovanje javne politike, koje se događa prije odlučivanja, te na njezino realiziranje, koje se događa nakon odlučivanja. S druge strane, kako je naglašeno na samom početku Priručnika, odlučivanje je temeljna značajka javnih politika jer je proces stvaranja javnih politika proces političkog odlučivanja. Stoga se može reći da se odlučivanje provlači kroz sve faze procesa.

U usporedbi sa svim ostalim fazama, karakterizira je najmanji broj aktera. U formalnom donošenju odluke mogu sudjelovati samo pojedini formalni akteri, koji imaju specifične nadležnosti, primjerice članovi vlade ili zastupnici u parlamentu.

Implementacija

Nakon faze odlučivanja, kojim je legitimirano izabrano rješenje problema, slijedi faza implementacije. Implementacija je provođenje odluke, odnosno primjena rješenja. To je stepenica u kojoj se određena javna politika „provodi u djelo“ – u kojoj se proizvode i isporučuju javne usluge i javna dobra. Dakle, implementacijom počinje drugi temeljni dio javnopolitičkog procesa u kojem se neka javna politika realizira i nastaju njezine posljedice za društvo.

U implementaciji broj aktera ponovo se povećava u odnosu na odlučivanje. Za implementaciju su iznimno važna tijela javne uprave, koja su osnovni provoditelji politika, ali kroz socijalno ugovaranje i širenje broja pružatelja socijalnih usluga važnost organizacija civilnog društva sve više raste i u ovoj fazi. Danas su organizacije civilnog društva i ostali neformalni akteri poput aktera s tržišta sve više partneri tijelima javne uprave u implementaciji jer sudjeluju u pružanju usluga i mogu biti provoditelji pojedinih planiranih aktivnosti.

Za fazu implementacije treba se naglasiti i važnost praćenja ili monitoringa. To je proces sustavnog prikupljanja podataka o provedbenim aktivnostima i njihovim rezultatima i osnova je istraživanja implementacije te nadzora i vrednovanja politika. Okvir za prikupljanje podataka čine različiti evaluacijski kriteriji, prema kojima se formira niz pokazatelja ili indikatora. Primjerice, prema kriteriju efikasnosti prikupljaju se podaci za pokazatelje o količini potrošenih resursa. Rezultati monitoringa često se objavljuju u obliku dokumenata, posebice izvještaja o provedbi različitih strategija. Monitoring također najčešće provodi javna uprava, zbog pristupa izvorima podataka o implementaciji. Neformalni akteri, poput organizacija civilnog društva, često rade dodatno monitoriranje implementacije i izvještavaju kroz takozvane izvještaje u sjeni.

Evaluacija

Kraj procesa označava se fazom evaluacije – vrednovanja ishoda cijeloga procesa. U ovoj fazi riječ je o tome da se neka ljestvica vrijednosti primjenjuje na ostvarene ishode neke javne politike, posebice u odnosu na ciljeve te politike. Na osnovi takvih ocjena u zadnjoj se stepenici faznoga ciklusa zapravo odlučuje treba li s nekom politikom nastaviti u nepromijenjenom obliku, treba li s njome potpuno prekinuti ili je potrebno nekako je promijeniti. Svrha je evaluacije dakle poboljšanje neke politike.

Najvažniji su evaluacijski kriteriji **efektivnost** (u kojoj je mjeri ostvaren cilj), **efikasnost** (odnos troškova i koristi), **koherentnost** (unutarnja logička povezanost ciljeva i instrumenata), **adekvatnost** (u kojoj mjeri izabrana alternativa rješava problem), **jednakost** (kakva je distribucija koristi i troškova između skupina).¹⁹

U fazi evaluacije, u teoriji dolazi do široke javne rasprave o nekoj politici te je broj aktera ponovo najveći u odnosu na sve druge faze, slično kao u postavljanju dnevopolitičkog reda. Takva evaluacija u najširem smislu može biti, primjerice, administrativna (od strane javne uprave), sudska (kroz ocjenu ustavnosti i zakonitosti neke politike) ili politička, u kojoj sudjeluju doslovno svi zainteresirani za tu politiku²⁰, ili pak profesionalna. U fazi evaluacije organizacije civilnog društva ponovno igraju važnu ulogu, zbog iskustvenog znanja koje su stekle izravnim radom na slučajevima ili njihovom dokumentacijom.

Uloga organizacija civilnog društva u javnopolitičkom procesu

Iz prethodno opisanog vidimo da se akteri civilnog društva u javnopolitičkom procesu pojavljuju kao sudionici svih faza, izuzev faze odlučivanja. Na različite načine sudjeluju u postavljanju dnevno-političkog reda, upozoravajući na probleme, podižući im važnost u očima javnosti i elita, te promovirajući neke javnopolitičke ciljeve. U fazi formulacije civilno-društveni akteri sve češće postaju partneri vlasti u izboru rješenja problema, osiguravajući specifične informacije i znanje, ili čak i specijalizirane analize. Također, njihovi su predstavnici često članovi radnih skupina i raznih savjetodavnih vijeća koje igraju veliku ulogu u formulaciji. Pri provedbi, organizacije civilnog društva paralelno s javnom upravom ili supstituirajući njezin rad mogu pružati razne vrste usluga te tako suimplementirati neku politiku. Također, često nadziru odnosno monitoriraju proces implementacije. S tako prikupljenim podacima o provedbi akteri iz civilnog društva aktivno sudjeluju i u evaluaciji politika, sudjelovanjem u javnim raspravama o njihovim rezultatima ili proizvodnjom profesionalnih *policy* evaluacija.

¹⁹ Grdešić, Ivan. 1995. Političko odlučivanje. Zagreb: Alinea.

²⁰ Howlett, Michael i Ramesh, M. 1995. Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.

2) ISTRAŽIVANJE JAVNIH POLITIKA

2.1 VRSTE ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA

Javne se politike istražuju iz različitih razloga, od potrebe da se istraže posljedice političkih odluka, da se utječe na donošenje novih odluka, da se bolje riješe konkretni problemi zajednice, pa sve do potrebe da se stručno argumentiraju pojedine odluke ili prijedlozi.²¹

Organizacijama civilnog društva i aktivistima/-kinjama istraživanje javnih politika često koristi kako bi s pomoću dobivenih podataka mogli argumentirati zagovaranje promjena pojedinih javnih politika ili donošenje novih. Zagovaranje utemeljeno na provjerenim podacima utvrđenima istraživanjem povećava vjerojatnost da se neformalni akteri prihvate u „unutarnji krug“ neke *policy* zajednice, omogućavajući im tako priliku za utjecanje na sadržaj nekog *policy* rješenja.

S obzirom na primarnu svrhu razlikujemo dvije vrste istraživanja javnih politika. **Policy studije ili studije javnih politika** usredotočene su na stvaranje teorija ili tipologija te su stoga obično dugotrajnije, a najčešće se provode u znanstvene svrhe. **Policy analize ili analize javnih politika** uglavnom su usmjerene na ocjenjivanje i vrednovanje pojedinačnih javnih politika i problema, sa svrhom promjene te javne politike.²² Drugim riječima, to su **primijenjena društvena istraživanja** kojima se proizvodi i mobilizira teorijsko znanje i empirijski nalazi relevantni za konkretni proces kreiranja ili provedbe neke politike da bi se stvorila podloga za unaprjeđenje.²³ **Zbog svoje točno definirane svrhe, policy analize imaju izravnu praktičnu vrijednost i upravo su stoga dobar početni korak za OCD kada odluče pridonijeti rješavanju nekoga društvenog problema zagovarajući promjene javnih politika.**

Javne politike donesene temeljem dokaza i argumenata (eng. *argument-based policy making*) pridonose ostvarenju načela dobre vladavine, budući da predmnijevamo da je proces bio otvoren i omogućio participaciju zainteresiranih aktera, što je vjerojatno imalo pozitivan utjecaj na očekivanu učinkovitost *policy* rješenja i njihovu usklađenost sa srodnim i povezanim politikama. Stoga se za takav proces može reći da je odgovoran. Suprotnost takvom procesu jest **proces kreiranja javnih politika temeljen na neprovjerenom mišljenju** (eng. *opinion-based policy making*), koji je također prisutan jer je *policy* odlučivanje nužno vezano za ideologiju i vrijednosne sustave, u kojem se neke opcije naprosto ne razmatraju budući da su ideološki i vrijednosno inkompatibilne. Takva *policy* rješenja često imaju sadržajne i procesne rizike, uključujući smanjenje kvalitete rješenja, probleme u provedbi, a *priori* isključivanje drugih opcija te isključivanje aktera.

Osnovna prednost odlučivanja temeljenog na argumentima jest povećanje objektivnosti i racionalnosti u procesu političkog odlučivanja te podizanje povjerenja u političke institucije.

Što sve može predstavljati „dokaz i argument“ u svrhu političkog odlučivanja?

- već objavljena ili samoinicirana znanstvena istraživanja;
- ranije evaluacije određene javne politike;
- izračun troškova i koristi javnih politika;
- nalazi ekonometrijskih i statističkih modeliranja;
- konzultacije sa zainteresiranim dionicima određene javne politike;
-

(Prema: UK Cabinet Office (1999). White Paper Modernising Government)

²¹ Dye, 1987.

²² Fink Hafner, 2007; Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall; Weimer, David L. i Vining, Aidan R. 1999. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

²³ Dunn. 1994; Grdešić, Ivan. 1987. *Policy analiza. Politička misao*. 24(3): 3-18; Parsons, Wayne. 1995. *Public policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

No, treba imati na umu da svako *policy* istraživanje ima i određene izazove. U prvom redu, moramo biti svjesni da nalazi mogu biti nepouzdana zbog manjkavosti izvora podataka, metodoloških ograničenja, te „ograničene racionalnosti“ ljudske spoznaje. Naime, nijedna metodologija nije savršena i upravo je zato u društvenim znanostima važno kombinirati više metoda i više izvora podataka (triangulacija). Treba razumjeti da nitko od nas nije potpuno racionalan, te da istraživači nikad nisu vrijednosno neutralni. Ovo naročito vrijedi za istraživače javnih politika u civilnom društvu koji uvijek polaze od vrijednosnih utemeljenja svojih organizacija. No, ta ograničenja u istraživanju treba eksplicirati, kako bi oni koji se njima koriste bolje razumjeli vašu logiku argumentacije. Naposljetku, treba imati na umu da osobe koje sudjeluju u istraživanju mogu biti pod utjecajem političkih i osobnih interesa onih aktera koji izravno sudjeluju u istraživanju ili naknadno reinterpreteraju nalaze te da stoga informacije koje dobivate treba provjeriti iz više izvora podataka.

STRUKTURA ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA

Sva istraživanja imaju zajedničku osnovnu strukturu koju ćemo prikazati i opisati u nastavku. U temelju svakog istraživanja, pa tako i istraživanja javnih politika svih vrsta, jest **istraživačko pitanje** koje se u načelu svodi na **(1) Što želim otkriti? ili (2) Što intuitivno ili iskustveno znam, a nemam potvrdu za to? ili (3) Što želim opovrgnuti?** Nakon osmišljavanja i dizajniranja istraživačkog projekta, počinju se prikupljati podaci. Naravno, prikupljanje podataka različito je, ovisno koja se vrsta istraživanja provodi i za koje svrhe.

Najprije se rabe **metode prikupljanja podataka** koji se zatim **obrađuju**, da bi se iz sirove verzije prebacili u oblik koji je pogodan za analizu. Zatim se podaci analiziraju, opet specifičnim alatima – **metodama analize podataka**, te se na kraju **interpreteraju**, objašnjava se što oni znače.

Brojni su analitički postupci koji se upotrebljavaju u svrhu pripreme, praćenja ili procjene učinaka javnih politika, a koji od njih ćete primijeniti, ovisi o svrsi istraživanja i fazi *policy* ciklusa na koju pokušavate utjecati.

Analički postupak	Faza <i>policy</i> ciklusa
Analiza problema i definiranje ciljeva	Postavljanje na agendu
<i>Ex ante</i> evaluacija – procjena učinaka prije donošenja i provedbe	Formuliranje opcija
Analiza aktera	Formuliranje opcija
Procjena prihvaćenosti političke odluke u javnosti	Odlučivanje
Monitoring	Provedba
<i>Ex post</i> evaluacija	Procjena učinaka

Unutar ovih analitičkih postupaka, ovisno o resursima (novcu i vremenu) na raspolaganju, znanju koje posjedujete ili možete mobilizirati primijenit ćete kombinaciju istraživačkih metoda. Naime, svako istraživanje ima neku **metodologiju** rada, koju mnogi shvaćaju kao bauk i koja najčešće mnoge odbija od znanstvenih istraživanja. No strah koji proizlazi iz prvoga dojma treba prevladati mišlju da su temelji svake metodologije krajnje logični i zdravorazumski. Metodologija je dakle skup analitičkih postupaka koji nam kažu kako ćemo dobiti odgovor na istraživačko pitanje i koji upravljaju uporabom **znanstvenih metoda**, alata kojima se barata podacima.

Bez obzira na izbor istraživačkih metoda, svako kvalitetno *policy* istraživanje ima standarde kojih se mora pridržavati:

- pravovremenost u odnosu na odlučivanje;
- primjerenost s obzirom na potrebe odlučivanja;

- učinkovitost – omjer između koristi od provedenog istraživanja i njegovih troškova;
- osiguranje kvalitete radi pouzdanosti;
- relevantnost i izvedivost preporuka.

Osiguranje kvalitete radi pouzdanosti nalaza postizemo:

- putem legitimiteta i kredibiliteta istraživača;
- putem jasnoće istraživačkog pitanja;
- putem relevantnosti izbora metode - s obzirom na istraživačko pitanje i kontekst;
- triangulacijom - u izvorima podataka, izboru metoda, profilu istraživača i disciplinarnim područjima;
- transparentnošću - dostupnost istraživačkih nalaza te mogućnost kritike stručne i šire javnosti.

Metodologija može biti kvantitativna i kvalitativna. Bez mnogo filozofskih objašnjenja, jedna od najvažnijih razlika tih dvaju pristupa jest da se koriste različitim podacima. **Podaci su neinterpreterane činjenice** o onome što postoji ili se događa. Kvantitativna metodologija služi se brojčanim podacima, a kvalitativna tekstualnima. Primjer brojčanog podatka u politici prema osobama s invaliditetom jest da danas u Hrvatskoj ima 518.081 osoba s invaliditetom,²⁴ a tekstualnog da je Ministarstvo socijalne politike i mladih nadležno za promicanje prava osoba s invaliditetom, podizanje kvalitete njihovog života i za razvoj izvaninstitucionalnih oblika skrbi za osobe s invaliditetom.²⁵ Za istraživanja javnih politika važne su obje vrste podataka te je stoga potrebno kombinirati metodološke pristupe.

Kada govorimo o izvorima podataka, treba razlikovati primarne i sekundarne podatke. Primarni su podaci oni podaci koji su prikupljeni upravo za istraživanje koje provodimo u skladu s unaprijed definiranim ciljem istraživanja. Njih moramo sami interpretirati. Za razliku od primarnih, sekundarne izvore podataka već je prikupio i interpretirao netko drugi. Stoga uvelike smanjuju troškove i ubrzavaju proces istraživanja. Zbog očitih vremenskih ograničenja i potrebe pravovremenosti nalaza istraživanja, u *policy* istraživanju treba **kombinirati primarne i sekundarne izvore podataka tako da najprije pregledamo sve relevantne sekundarne izvore, a nakon toga krenemo sami prikupljati one podatke koji u sekundarnim izvorima nedostaju**. Prikupljene podatke, nakon njihove obrade, treba analizirati. Najjednostavnije rečeno, analiza je uvođenje reda u podatke – sistematiziranje podataka, pretvaranje podataka u neke obrasce iz kojih ćete vući zaključke i preporuke.

2.2 KAKO PROVESTI ANALIZU JAVNIH POLITIKA?

Budući da je u slučaju analize javnih politika uvijek riječ o evaluaciji, tj. prosudbi u svrhu donošenja odluke/odabira najprimjernije opcije, metodološki postupak u *policy* istraživanju kreće od odabira kriterija, koji određuje ključna istraživačka pitanja iz kojih pak slijede pokazatelji (indikator) koji nam mogu dati odgovore na istraživačka pitanja. Tek se tada određuje koji su izvori informacija ključni za prikupljanje željenih odgovora, a na kraju postupka određuje se koju su metode optimalne u odnosu na izvore informacije i dostupne resurse (vrijeme, znanje, ljudstvo, novac i opremu).

Upamtite, odabir metode zadnji je, a nikako prvi korak u *policy* istraživanju. Zašto? Zato što metoda ovisi o tome što i od koga želite saznati.

²⁴ Prema: Benjak i sur. 2012. Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: http://www.hzjz.hr/epidemiologija/kron_mas/invalidi11.pdf (pristupljeno: 26. kolovoza 2013.). Za vjerodostojnost istraživanja ključno je uvijek navesti izvor podataka.

²⁵ Prema: čl. 21. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11).

Kriteriji za određivanje istraživačkih pitanja u svrhu pripreme, praćenja i procjene učinaka javnih politika/programa/projekata uključuju:

- Relevantnost
 - primjerenost u odnosu na problem i utjecaj na ciljane skupine;
 - politička prihvatljivost;
 - širi društveni i ekonomski kontekst.
- Koherentnost – usklađenost s drugim povezanim politikama, programima, strategijama
- Učinkovitost – postiže li ciljeve i u kojoj mjeri
- Efikasnost
 - Odnos troškova i koristi
 - Izvedivost – resursi, administrativni i institucionalni kapaciteti za provedbu
- Održivost rezultata
- Pravednost i jednakost

U slučaju antidiskriminacijske politike kriteriji i moguća istraživačka pitanja uključuju:

Kriterij	Istraživačko pitanje
Relevantnost	U kojoj mjeri marginalizirane skupine i većinsko stanovništvo prepoznaju i prihvaćaju antidiskriminacijsku politiku? Koje su skupine prepoznate, a koje izostavljene?
Koherentnost	U kojoj mjeri je antidiskriminacijska politika usklađena sa svjetskim i europskim standardima te drugim relevantnim domaćim politikama (npr. Nacionalni program za Rome, Nacionalni program za osobe s invaliditetom, Nacionalni program za zaštitu i promociju ljudskih prava itd.)?
Učinkovitost	Postižu li mjere jednake učinke na sve marginalizirane skupine? U kojoj mjeri instrumenti odgovaraju ciljevima politike? Je li, i u kojoj mjeri, antidiskriminacijska politika omogućila lakšu i veću integriranost marginaliziranih skupina u društvo?
Efikasnost	Koliki su troškovi održavanja sustava? Opravdavaju li rezultati troškove? Imaju li zadužene institucije potrebne kapacitete i resurse?
Održivost rezultata	U kojoj mjeri instrumenti utjecali na promjenu stavova i ponašanja većinskog stanovništva?
Pravednost i jednakost	Tretiraju li se na jednak način sve marginalizirane skupine, npr. vodimo li računa o spolu, nacionalnoj pripadnosti, zdravstvenom statusu, razlikama u odnosu između ruralnih i urbanih sredina?

Nakon što ste definirali kriterije i ključna istraživačka pitanja, pristupate definiciji pokazatelja koji će vam dati odgovore. Vodite računa o tome da potvrđan ili niječan odgovor na jedan od pokazatelja nije i decidan odgovor na vaše istraživačko pitanje. Baš kao što mu i naziv kaže, pokazatelj ili indikator ukazuje na ili *indicira* određen odgovor. No, da biste bili koliko-toliko sigurni u nalaz, potvrđan ili niječan odgovor na isto pitanje morate dobiti iz više pokazatelja. Pri određivanju pokazatelja vodite računa o tome da kombinirate kvantitativne i kvalitativne pokazatelje, a za mjerila se koristite domaćim ili međunarodnim standardima. Također, pokazatelji moraju biti usporedivi, a izvori podataka dostupni.

Na primjeru istraživačkog pitanja *Je li i u kojoj mjeri antidiskriminacijska politika omogućila lakšu i veću integriranost marginaliziranih skupina u društvo?* definirat ćemo nekoliko mogućih pokazatelja te mogućih izvora podataka za te pokazatelje:

Istraživačko pitanje: <i>Je li i u kojoj mjeri antidiskriminacijska politika omogućila lakšu i veću integriranost marginaliziranih skupina u društvo?</i>	
Mogući pokazatelji	Mogući izvori podataka
Manji broj napada na pojedine marginalizirane skupine	Policijski izvještaji Izvještaji OCD-a Medijski napisi i reportaže
Povećana tolerancija većinskog stanovništva spram manjinskih skupina	Nalazi istraživanja o stavovima većinskog stanovništva/pojedinih skupina unutar društva Nalazi istraživanja o razini socijalne distance Anketa na reprezentativnom uzorku većinskog stanovništva Anketa na reprezentativnim uzorku pojedinih manjinskih skupina
Povećanje broja zaposlenih pripadnika/-ica manjinskih i marginaliziranih skupina	Izvještaji HZZ-a o provedbi mjera zapošljavanja teže zapošljivih skupina
Povećanje udjela učenika/studenata iz marginaliziranih skupina u redovnim obrazovnim programima	Izvještaji Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Izvještaji OCD-a
Veće zadovoljstvo kvalitetom života pripadnika manjinskih i marginaliziranih skupina	Anketa na reprezentativnim uzorku pojedinih manjinskih skupina Intervjui ili fokusne grupe s pripadnicima manjinskih skupina

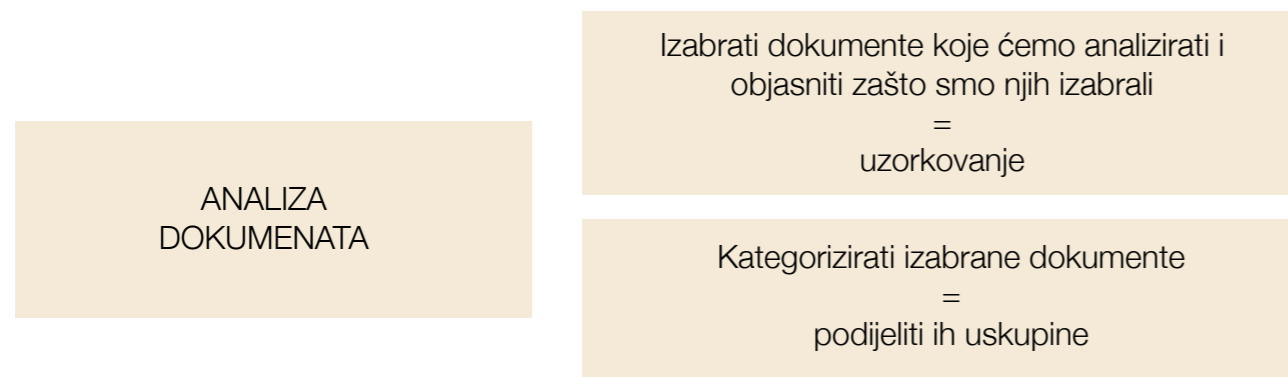
METODE PRIKUPLJANJA PODATAKA

Analiza dokumenata

Jedna od najčešće upotrebljivanih metoda u analizi javnih politika jest analiza dokumenata, odnosno doslovno izabiranje i čitanje dokumenata. Analiza dokumenata izvrsna je metoda za analizu regulatornog okvira kreiranja neke politike (zakona, pravilnika, strategija itd.) – za uvide u to kako je propisano da se neka politika provodi.²⁶

Dokumenti su različiti tekstualni i audio-vizualni materijali, građa poput državnih spisa, službenih vladinih i parlamentarnih publikacija i rasprava, izvješća, zapisnika, nacrti, deklaracija, sporazuma, osobnih dnevnika, novina, internetskih materijala itd., koje proizvode državni i nedržavni akteri, nacionalni i međunarodni. Važna je karakteristika dokumenata da su već zabilježeni u javnopolitičkom procesu, odnosno da ne nastaju u istraživačkom procesu i da ih ne proizvodi analitičar kao, primjerice, anketu.

26 Za pronalaženje dokumenata državnih institucija, posebice onih nešto starijih koje više ne možete pronaći na internetskoj stranici pojedinog tijela, preporučujemo internetsku arhivu službene dokumentacije RH Hrvatske informacijsko-dokumentacijske referalne agencije (HIDRA-e) dostupne na http://www.hidra.hr/sluzbena_dokumentacija_rh.



U analizi dokumenata jedno je od najvažnijih pitanja njihovo selektiranje – **uzorkovanje**. Uzorak, odnosno koliko ćete dokumenata i koje analizirati (primjerice, iz kojeg razdoblja), prvenstveno ovisi o istraživačkom pitanju i što je za njega relevantna dokumentarna građa. Izabrani dokumenti mogu se podijeliti u neke kategorije ili skupine, primjerice u jezgrene, temeljne dokumente neke politike i sekundarne, srodne dokumente. Ključno je u analizi posve precizno objasniti pretpostavke i načela za izbor dokumenata.

Primjer uzorkovanja dokumenata za analizu u politici prema osobama s invaliditetom

A) Skupina „jezgrenih“ dokumenata

1. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom. Narodne novine: 143/02.
2. Deklaracija o pravima osoba s invaliditetom. Narodne novine: 47/05.
3. Prijedlog Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom s konačnim prijedlogom Zakona. Svibanj 2007. <http://hidra.srce.hr/arhiva/10/20790/www.vlada.hr/hr/content/download/16313/191997/file/231-04.pdf>
4. Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine. Narodne novine: 63/07.
5. Zakon o pravobraniteljstvu za osobe s invaliditetom. Narodne novine: 107/07.
6. Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine. Svibanj 2008. http://hidra.srce.hr/arhiva/10/29676/www.vlada.hr/hr/content/download/55121/771667/file/30_16.pdf

B) Skupina srodnih dokumenata

7. Zakon o socijalnoj skrbi. Narodne novine. 73/97.
8. Zakon o udomiteljstvu. Narodne novine. 79/07.
9. Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. do 2011. godine. Narodne novine. 119/07.
10. Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske. Ožujak 2007. http://www.mzss.hr/hr/ministarstvo/strategije_i_planovi/zajednicki_memorandum_o_socijalnom_ukljucivanju_hr/zajednicki_memorandum_o_socijalnom_ukljucivanju_hr
11. Zakon o suzbijanju diskriminacije. Narodne novine: 85/08.
12. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Narodne novine: 152/08.

Izvor: Petek. 2012: 284.

NAPOMENA: Analiza je provedena u sklopu projekta Istraživanje stavova članova predstavničkih tijela o političkim dimenzijama invaliditeta i uključivanju osoba s različitim vrstama oštećenja u politički život, koji je Fakultet političkih znanosti (u suradnji s kolegama i kolegama s Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta i Studijskog centra socijalnog rada Pravnoga fakulteta) proveo za Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti u razdoblju od travnja 2009. do siječnja 2010. godine.

Intervjuiranje

Uz analizu dokumenata, za analizu javnih politika druga najvažnija metoda prikupljanja podataka jest intervjuiranje. Riječ je o kvalitativnoj istraživačkoj metodi koja omogućava detaljnije uvide od onih koji se dobivaju provođenjem upitnika ili ankete. Naime, intervjui su najvažniji da steknete uvid u iskustva, percepcije i značenja i u tom su segmentu nezamjenjivi. No, vremenski i financijski vrlo su zahtjevni te se ne trebaju upotrebljavati za prikupljanje podataka koje je moguće dobiti na drugi način.²⁷

I kod intervjuiranja je iznimno važno **uzorkovanje** – način na kako biramo ispitanike. Uzorak je u intervjuiranju najčešće namjeran, jer ispitanike biramo prema njihovim specifičnim karakteristikama. Ispitanike je pogodno popisivati metodom lavine (*snowball*) – svaku intervjuiranu osobu jednostavno pitajte da vam preporuči druge ispitanike. Vaš je posao završio kada se imena počnu ponavljati (u takozvanoj točki zasićenosti). Prosječan je broj intervjuja u analizi javnih politika između 10 i 20.

Vrsta intervjuiranja s obzirom na ispitanike koja se najčešće provodi u analizi javnih politika jest **intervjuiranje elita**, odnosno stručnjaka za određenu temu, s visokom razinom znanja i informiranosti o temi. Po broju ispitanika, intervjui mogu biti individualni – posebno prikladni za osjetljive teme – ili grupni.

Budući da je proces intervjuiranja vrlo osoban proces, do izražaja dolaze komunikacijske vještine, inteligencija, staloženost, iskustvo i istraživačka znatiželja. Stoga je priprema za intervju iznimno važna. Najprije ispitanicima treba poslati ogledno pismo koje objašnjava svrhu analize, a potom kontaktirati s njima i biti pristojan, strpljiv i uporan pokušavajući dogovoriti intervju. Na intervju treba doći pripremljen, a za ispitanika i temu razgovora iskazivati zainteresiranost, ali nikada nametljivost, posebice ne tako da vi objašnjavate što je ispravno.

Trebate pripremiti i protokol intervjuja, odnos popis pitanja na koje želite dobiti odgovor ili tema koje želite obraditi. Želite li snimati intervju, od ispitanika za to treba tražiti dozvolu. Dobro je, čak i uz snimanje, voditi bilješke za vrijeme intervjuiranja te dodatno sve važno zapisati odmah nakon intervjuja. Također, s ispitanikom treba dogovoriti kako će se upotrijebiti podaci koje vam je dao. Najčešće se intervjui upotrebljavaju anonimno, tako da, kada se pozivate na nečije riječi, vrlo općenito istaknete funkciju ispitanika tako da se ne može prepoznati o kojoj je konkretnoj osobi riječ, ali je jasna njezina važnost u procesu. Ispitanik vam može dopustiti i da mu navedete ime. U intervjuiranju je ključno povjerenje, stoga morate učiniti upravo ono što ste ispitaniku obećali.

U intervjuiranju se postavljaju dvije vrste pitanja. **Deskriptivnim pitanjima** tražite od ispitanika da vam opisuje praksu kreiranja neke politike – što radi kad radi. Ona su iznimno važna za analizu javnih politika, jer analizu dokumenata, koja nam govori kako je nešto propisano, odlično nadopunjuju objašnjenjima kako se to stvarno primjenjuje na terenu. U intervjuima se često rabe i **evaluativna pitanja**, kojima ispitanike tražite da nešto ocjenjuju i daju svoja mišljenja i vrijednosne sudove. Ocjene visoko informiranih i stručnih ispitanika ili visokopozicioniranih i vrlo moćnih ispitanika također su iznimno važne.

Intervjui mogu biti strukturirani, polustrukturirani ili nestrukturirani. Kod **strukturiranog intervjuja** popis pitanja i njihov redoslijed postavljanja unaprijed su određeni. **Nestrukturirani intervjui** više sličje „običnom“ razgovoru, jer se unaprijed znaju samo teme, a odgovori ispitanika upućuju vas na sljedeće pitanje koje oblikujete „na licu mjesta“. **Polustrukturirani intervjui** srednja su varijanta koji počinju nizom pitanja ili popisom tema, ali se ona tijekom intervjuja produbljuju i razrađuju dodatnim pitanjima koja nisu unaprijed pripremljena.

Strukturirani intervjui bolji su ako želite uspoređivati odgovore ispitanika i pogodniji su kada intervju provodi više različitih analitičara. Prednost nestrukturiranih intervjuja jest da ćete vjerojatno otkriti mnogo novih aspekata kreiranja neke politike koje do tog trenutka uopće niste uključili u svoju analizu. U analizi javnih politika, naročito ako intervjuirate elite, najvjerojatnije ćete se koristiti metodom polustrukturiranog intervjuja, koja vam omogućava da intervju vodite vezano za one teme i pitanja

27 v. Burnham i sur. 2006: 219-234; Grdešić. 2006: 64-69; Kustec Lipicer, Simona. 2012. Vrednovanje javnih politika. Zagreb: Disput. 146-148; Zolner, Rasmussen, Hansen. 2007.

za koja ste u pripremi utvrdili da ispitanici na njih mogu odgovoriti, produbljujući teme s obzirom na odgovore koje dobivate.

Fokusne grupe

Poseban oblik grupnog intervjuiranja čine fokusne grupe. Riječ je o seriji grupnog intervjuiranja skupina ljudi koji imaju određenu zajedničku karakteristiku. Primjerice, za potrebe analize učinaka antidiskriminacijske politike imat ćete nekoliko serija fokusnih grupa: npr. 3 fokusne grupe sa ženama, 3 fokusne grupe s Romima i 3 fokusne grupe s osobama istospolne orijentacije.

Kao metoda, fokusne se grupe upotrebljavaju u situacijama u kojima je interpretacija empirijskih podataka dvosmislena ili teško odgonetljiva, a cilj je dobiti uvid u dominantni stav/procjenu, s obzirom na karakteristike grupe koju intervjurate. U fokusnim grupama interakcija se odvija na razini moderatora i grupe, ali i na razini članova grupe, što omogućava generiranje kompleksnijih uvida proizašlih iz grupne interakcije. Stoga je za fokusne grupe iznimno važan dobar i iskusan moderator koji, idealno, dobro poznaje temu i vješt je u sažimanju i provjeri iznesenih stavova.

Fokusne grupe najčešće se tonski snimaju i transkribiraju, a ponekad se snimaju i kamerom, kako bi se adresirali nedostaci koji mogu proizaći iz dominacije jedne osobe u raspravi, hijerarhije sudionika, osobnih sukoba ili pak konformizma i tzv. „grupnog mišljenja“. Naravno, od ispitanika morate dobiti dozvolu za snimanje, a kako se ovom metodom u analizi javnih politika najčešće intervjuraju korisnici, kako biste ih pridobili da sudjeluju, potrebna su i financijska sredstva. Naime, fokusne grupe u pravilu traju 1,5-2 sata koje „obični“ ljudi najčešće nisu spremni izdvojiti bez nekog oblika kompenzacije. S obzirom na to, kao i na činjenicu da vam za fokusne grupe treba dovoljno velik i tehnički dobro opremljen prostor te iskusan moderator, potrebno je odvagati kada je baš ova skupa metoda najprimjerenija za prikupljanje podataka.

Izveštaji stručnjaka

Izveštajima stručnjaka mogu se prikupljati tekstualni, ali i broježani podaci. Izveštaj stručnjaka jest **pisani intervju s ispitanikom koji je stručnjak u određenom području**. Dakle, riječ je o izradi bogatoga tekstualnog materijala, zapravo stručnog rada, od okvirno 20-30 stranica, u formi pitanja i odgovora. To je iznimno pogodna metoda za usporedbe javnih politika i za početni pregled neke politike o kojoj ima malo podataka i koju slabo poznajete. Izveštaji stručnjaka omogućavaju lak i dosta jeftin način pristupa visoko kvalificiranim podacima, koje je zapravo teško i komplicirano pronaći. Prednost izveštaja stručnjaka u odnosu na razne objavljene znanstvene i stručne radove i izveštaje jest ta da je sadržaj posve podređen vašim analitičkim potrebama kroz postavljanje pitanja.

I u ovoj je metodi iznimno važna **selekcija ispitanika**. Rad valja početi internetskim pretragama i pretraživanjem literature u svrhu pronalaska etabliranih stručnjaka u području i minimalnog informiranja o temi kako biste mogli postaviti pitanja. Pitanja u izveštajima stručnjaka najčešće su deskriptivnog karaktera, no naravno, mogu se postaviti i evaluativna pitanja. U tom slučaju ne bi trebalo postaviti više od 7 do 9 pitanja. Pitanja ne bi trebala biti previše općenita, preširoka i previše otvorena, da se mogu eventualno uspoređivati odgovori više stručnjaka i kodirati prema raznim analitičkim dimenzijama. Vrlo je pogodno podatke dobivene izveštajem stručnjaka obrađivati i analizirati tako da se prikazuju u takozvanim sinoptičkim ili preglednim tablicama.²⁸

Delfi metoda

Po svojoj prirodi, Delfi metoda vrlo je slična metodi izveštaja stručnjaka, a razlika se očituje u broju uključenih stručnjaka te potrebi provedbe najmanje dva kruga odgovora istih stručnjaka. Kroz formu pisanog upitnika prikupljaju se njihova razmišljanja, procjene i prognoze.

U prvom krugu ispitanici, ne znajući tko su ostali sudionici i kakvi su njihovi stavovi, slobodno odgovaraju na postavljena pitanja. U drugom krugu ispitanici se izlažu tzv. *kontroliranoj povratnoj*

informaciji – prezentiraju im se odgovori drugih sudionika te im se omogućava da pod utjecajem njihove argumentacije promijene početne stavove i procjene. Metoda je iznimno prikladna za fazu formulacije opcija neke javne politike, no istraživački je prilično zahtjevna.

U prvom je redu potrebno formirati istraživačku radnu skupinu koja priprema i vodi istraživački proces. Oni su zaduženi za selekciju ispitanika, obradu nalaza, provedbu više ciklusa ispitivanja te formiranje završnog izvještaja. U radnoj skupini trebaju biti osobe koje su (1) upućene u predmet istraživanja, (2) detaljno poznaju metodologiju te (3) osobe zadužene za tehnički vid provedbe istraživanja.

Drugi je korak odabir stručnjaka, što je ujedno i najosjetljivija faza istraživanja – ispitanici nužno moraju biti **različitih profila, stavova i tipova iskustava** kako bi se dobio odraz stvarnoga društvenog stanja oko problema o kojem se traže stavovi i procjene. Zajedničko im treba biti da su **dokazani stručnjaci**, kako za teorijske, tako i za praktične aspekte problematike koja se ispituje i procjenjuje. Preporučena metoda identifikacije opet je metoda lavine – najprije se definiraju osobe koje su već poznate voditelju istraživanja, a relevantne su za temu istraživanja, a oni onda predlažu svaki po dvije nove osobe – načelno jednu s kojom se slažu i jednu za koju se zna da je drugačijeg mišljenja. U početnom kontaktu sa stručnjacima treba im objasniti predviđene faze istraživanja te očekivano razdoblje provedbe.

Paralelno s fazom identifikacije stručnjaka, istraživačka radna skupina pristupa izradi upitnika koji treba kombinirati različite vrste pitanja zatvorenog tipa (odabir između ponuđenih odgovora, rangiranje prioriteta, vrednovanje tvrdnji, procjene), u kombinaciji s pitanjima otvorenog tipa, tijekom kojih sudionici slobodno razvijaju svoju argumentaciju te navode dodatne potencijalne teme za daljnju raspravu. Nejasna ili nepotrebna pitanja mogu se izbjeći prethodnim testiranjem upitnika. Uz upitnik obavezna je i priprema uputa koje opisuju sve faze ispitivanja i očekivanja od ispitanika, uz rokove provedbe svake faze.

Istraživačka radna grupa zatim odabire tehnički vid dostave upitnika (*e-mail*/pošta) i njezinog naknadnog procesuiranja (ručno/programski). Ako je moguće, treba predvidjeti mogućnost honoriranja sudionika kako bi se postigla viša razina participacije.

U obradi nalaza prvog kruga istraživanja treba kombinirati skupnu obradu (za sve ispitanike), s grupiranjem nalaza prema sličnosti odgovora, odnosno izraženim stavovima te isticanjem ekstremnih stajališta, kako bi se za nastavak istraživanja sačuvala raznolikost pristupa problemu koji se istražuje. U drugom krugu ispitanici dobivaju odgovore drugih sudionika iz prvog kruga i mogu, uvidom u argumentaciju ponuđenu od drugih, promijeniti ili korigirati početni stav. Stoga upitnik za drugi krug treba sadržavati i sažetke odgovora ispitanika iz prvog kruga. Upitnik se u nekim dijelovima može modificirati s obzirom na odgovore iz prvog kruga, uz dodavanje naglaske na neki novi segment u razradi problema, ako su tako ispitanici argumentirali. Po primitku odgovora u drugom krugu istraživački tim pristupa završnoj analizi podataka.

Prednost ove metode jest mogućnost prikaza dobivenih podataka kroz izradu scenarija za duži vremenski period, što je čini iznimno pogodnom za formulaciju različitih *policy* opcija. Osim toga, za razliku od drugih formi strukturiranih grupa (fokusne grupe, paneli stručnjaka ili radne skupine), Delfi metoda omogućava izbjegavanje nekih negativnih efekata, primjerice grupnog mišljenja, dominacije jedne osobe u raspravi, hijerarhije sudionika, konformizma te osobnih sukoba.

Anketa

Anketama se prikupljaju prvenstveno broježani podaci. Riječ je o upitniku s nizom pitanja koji ispunjava veća skupina ispitanika. Kod anketa je vrlo važno da **uzorak ispitanika bude reprezentativan, odnosno da što bolje predstavlja cjelinu populacije**. U anketiranju se najčešće upotrebljava takozvani slučajni uzorak, što znači da svatko iz populacije ima jednaku šansu postati dio uzorka. **Uzorkovanje je u anketiranju mehanički i vrlo rigidan postupak i često su nepravilnosti u uzorkovanju i posljedična nereprezentativnost uzorka izvor**

²⁸ Torfing, Jacob. 2007. Comparative Analysis Based on Expert Reports. ur: Peter Bogason i Mette Zelner, ur. Methods in Democratic Network Governance. Houndmills. Palgrave Macmillan: 74-98.

netočnosti podataka dobivenih anketama. Stoga je uzorkovanje uvijek potrebno prepustiti stručnjacima, kako ne bi došlo do golemih pogrešaka i potpuno nepouzdanih nalaza anketnog istraživanja. Uzorci ispitanika u anketiranju po veličini se iznimno razlikuju od intervjuiranja jer je riječ o stotinama ili čak i tisućama ispitanika, no smatra se da je uzorak od 300-400 ispitanika dovoljan za većinu analitičkih svrha, budući da se standardna pogreška uzorka bitno ne smanjuje povećanjem broja ispitanika, pod pretpostavkom da je uzorkovanje odrađeno kako treba. Ankete mogu imati takozvana **zatvorena ili otvorena pitanja**. Zatvorena pitanja imaju već ponuđene odgovore među kojima ispitanik može izabrati ono što se na njega najviše odnosi. Na otvorena pitanja ispitanik sam odgovara što god želi. Danas se obrada rezultata dobivenih anketiranjem provodi unošenjem odgovora ispitanika u računalne programe koji omogućavaju statističku analizu. Ankete su u analizi javnih politika pogodne za određivanje stvarnih potreba ili iskustava građana u nekoj politici, vezano za postavljanje politike na dnevni red, no i za dobivanje novih informacija o ponašanju korisnika neke usluge. Zatim, ankete su dobre za analize javnog mnijenja te za istraživanje razine potpore pojedinim rješenjima, u fazi formulacije. Također, anketa je kao metoda pogodna za prikupljanje podataka o pitanjima utjecaja neke politike i ocjene djelovanja nekoga postojećeg programa u njihovoj evaluaciji.²⁹

Pri formiranju anketnog upitnika treba voditi računa o tome da redosljed pitanja može utjecati na krajnji rezultat. Stoga jednostavnija pitanja (činjenice) treba staviti na početak, u središnji dio upitnika stavite pitanja koja se odnose na stavove, a za kraj ostavite pitanja o demografskim karakteristikama (dob, spol, obrazovanje). Pitanja o primanjima osjetljive su prirode te ih je potrebno postaviti u skalama. Također, radi logičnosti slijeda odgovaranja pitanja treba grupirati tematski. Ako upotrebljavate skale za procjenu, vodite računa o tome da u skalama od 5 stupnjeva srednja vrijednost 3 može služiti kao izlaz za izbjegavanje ocjena. Stoga su za procjene uvijek bolje skale od 4 stupnja koje ispitanike potiču da se opredijele prema polovima skale.

Osnovne značajke dobrog anketnog upitnika:

- razumljivost i jasnoća pitanja;
- načelo: jedno pitanje – jedan mogući odgovor;
- kratkoća pitanja;
- jasan vremenski okvir (sljedećih godinu dana ili prošlih godinu dana, NE “u budućnosti” ili “u prošlosti”);
- vrijednosno neopterećena pitanja;
- nesugestivna pitanja;
- filter-pitanja: radi utvrđivanja stvarne razine znanja ispitanika.

Primjeri anketnih pitanja

Zatvoreno pitanje

Što je po Vama glavni razlog zašto se pojedinac i zajednica trebaju posebno baviti pravima osoba s invaliditetom? Molimo Vas da zaokružite JEDAN odgovor.

- a) to im jamči njihovo ljudsko pravo kao i svakom drugom ljudskom biću, bez obzira na to piše li to u zakonu ili ne
- b) kao i svim ostalim građanima, i njima pripada ustavno pravo na dostojanstven život
- c) to im jamče zakoni i nacionalne strategije koje je donio Hrvatski sabor
- d) jer građani trebaju pomagati jedni drugima, surađivati i graditi međusobno povjerenje
- e) jer postoji prirodna ljudska potreba (empatija) da se pomogne bližnjima
- f) zato što su osobe s invaliditetom slabe i nemoćne

Otvoreno pitanje

Navedite sve vrste invaliditeta koje bi, po Vašem mišljenju, trebalo uzeti u obzir u javnim raspravama i političkom odlučivanju.

Izvor: Petek, 2012:272-278.

NAPOMENA: Anketa je provedena u sklopu projekta Istraživanje stavova članova predstavničkih tijela o političkim dimenzijama invaliditeta i uključivanju osoba s različitim vrstama oštećenja u politički život, koji je Fakultet političkih znanosti (u suradnji s Edukacijsko-rehabilitacijskim fakultetom i Studijskim centrom socijalnog rada Pravnoga fakulteta) proveo za Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti u razdoblju od travnja 2009. do siječnja 2010. godine. Anketirano je 386 članova predstavničkih tijela na gradskoj, općinskoj, županijskoj i nacionalnoj razini.

29 v. Burnham i sur. 2006: 85-119; Grdešić. 2006: 49-64; Kustec Lipicer. 2012: 148-150; Mitchell. 2007.

Sekundarni kvantitativni podaci

Mnogi za analizu javnih politika **važni brožčani podaci već postoje** te ih nije potrebno prikupljati. Izvori takvih podataka mogu biti razni. Dobro mogu poslužiti već objavljene znanstvene studije, a internetske stranice raznih domaćih i stranih organizacija specijaliziranih za neku politiku često donose mnoge vrijedne kvantitativne podatke i dostupnima čine vlastite baze podataka. Primjerice, Svjetska zdravstvena organizacija, u suradnji sa Svjetskom bankom, objavila je 2011. prvi globalni izvještaj o invaliditetu (*World report on disability*).³⁰

Također, svakako treba potražiti i što više upotrebljavati različite izvještaje državnih tijela, posebice statističke izvještaje i niz statističkih indikatora Državnog zavoda za statistiku.³¹ U analizi javnih politika važni su demografski podaci, te se svakako preporučuje upotrebljavati nalaze popisa stanovništva³², no i druge dostupne socijalne indikatore o siromaštvu, obrazovanju, stambenom standardu itd. U Hrvatskoj je sve popularnija izrada različitih registara koji također mogu biti vrlo korisni. Dobar je primjer Hrvatski registar osoba s invaliditetom koji se vodi pri Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo te koji objavljuje izvješća o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj.³³ Osim toga, nikako se ne smiju zaboraviti podaci o proračunu, s obzirom na to da oni pokazuju mogućnosti iznimno važnih financijskih instrumenata u kreiranju javnih politika. Na stranicama Ministarstva financija mogu se pronaći podaci u izvještajima o izvršenju proračuna.³⁴

METODE ANALIZE PODATAKA

Podatke prikupljene analizom dokumenata možete analizirati na više načina. Najjednostavnija je tzv. **reprezentacijska analiza**, kojom se dobiva uvid u područje i praksu javnih politika, jer reprezentacijska analiza dokumente tretira kao vjerodostojan prikaz stvarnosti.³⁵ Zapravo je to posve uobičajeno **klasično iščitavanje** tijekom kojeg se naprosto izvlače brojevi ili riječi kao podaci. Primjeri spomenuti na početku ovoga dijela Priručnika upotrijebljeni za razlikovanje brojčanih i tekstualnih podataka dobiveni su upravo reprezentacijskom analizom. Podaci da u Hrvatskoj ima 518.081 osoba s invaliditetom i da je nadležnost za promociju njihovih prava na Ministarstvu socijalne politike i mladih naprosto su ekstrahirani iz dvaju dokumenata. Cilj je reprezentacijske analize reprodukcija neke prakse i događaja što je moguće preciznije. Iako je riječ o krajnje jednostavnom i brzom načinu analiziranja tekstova, posebice dokumenata, ovo je najmanje sustavan pristup njihovoj analizi, te stoga i vrlo ograničen.

Drugi način obrade i analize podataka iz dokumenata/transkripata/intervjua jest tzv. **otvoreno kodiranje** kojemu je cilj **tekstualni materijal sažeti u niz kodova**. Kod otvorenog kodiranja specifično je to da postupak kreće bez ikakvih unaprijed zadanih koncepata i pojmova, što omogućava da sam tekstualni materijal „ispriča svoju priču“. Otvoreno je kodiranje zapravo procedura sustavnog sažimanja nekog teksta u više faza. Provodi se tako da se najprije odredi fokus kodiranja, koji može biti u obliku nekog pitanja. Primjerice, ako analiziramo politiku prema osobama s invaliditetom i njezine ciljeve, to može biti pitanje: *Što treba ostvariti politika prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj?* Zatim tekst sažimamo/šifriramo kroz **tri razine kodiranja**.

Prva razina kodiranja – kodovi prvog reda – počinje **izvlačenjem svih citata iz teksta** (primjerice, od pola rečenice do nekoliko rečenica) **koji čine odgovor na postavljeno pitanje** (oslikavaju nam zadanu perspektivu). Dakle, najprije obilježavamo dijelove teksta važne za analizu. Druga razina kodiranja – kodovi drugog reda – dobiva se tako da se **svakom označenom dijelu teksta dodijeli naslov – riječ ili neka sintagma koja ističe bit citata**. Tu se dakle istaknutim dijelovima teksta dodaju relevantni pojmovi. U zadnjoj razini – kodovima trećeg reda – svi naslovi dodijeljeni citatima

30 Dostupno na: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

31 Dostupno na: <http://www.dzs.hr/>.

32 Prema: Grdešić. 2006: 43-47. Dostupno na: <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/censuslogo.htm>.

33 Dostupno na: http://www.hzjz.hr/epidemiologija/kron_mas/invalid.htm.

34 Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/proracun>.

35 v. Esmark, Triantafillou. 2007: 101.

uspoređuju se te grupiraju oni koji su srodni i povezani. Tako se stvaraju kategorije, prosječno njih od 5 do 15-ak, koje su glavne poante tekstualnog materijala vezano za zadanu perspektivu i pitanje.³⁶

Ciljevi politike prema osobama s invaliditetom (OSI) – prikaz dijela postupka otvorenog kodiranja intervju sa 16 aktera

Istraživačko pitanje: Što treba ostvariti politika prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj? („što pokušavamo napraviti“, odnosno, „kamo idemo“)		
Kodiranje prvog reda Ispitanik kaže:	Kodiranje drugog reda Treba ostvariti:	Kodiranje trećeg reda Cilj je:
Te osobe treba uključiti u normalan životni tijek. One trebaju funkcionirati kao i sve druge osobe koje imaju tu sreću da nemaju neku vrstu invaliditeta.	Uključivanje OSI u normalan život	UKLJUČIVANJE
I normalno, kroz institucije društva, borit se za neke svoje pozicije. Mislim da oni trebaju funkcionirati isto normalno kao i sve ostale organizacije koje postoje u unutar ovog političkog sustava.	Osiguravati organiziranje OSI	INTEGRACIJA
Pristupačnost građevinama i javnim ustanovama	Prostornu pristupačnost	SLOBODA KRETANJA
Da što više invalidnih osoba učestvuje u donošenju, kreiranju i provođenju politike bilo od lokalnog do državnog nivoa...	Uključivati OSI u politiku prema OSI	UKLJUČIVANJE
Htjeli mi ili ne, te barijere u našim glavama su još uvijek izražene. To je vjerojatno s jedne strane strah, nepoznavanje... Ali u tome kroz odgojni i obrazovni sustav mi još uvijek premalo činimo... zato jako bitna integracija...	Uklanjanje predrasuda kroz obrazovanje i integraciju	UKIDANJE PREDRASUDA
Za građane potrebna promjena percepcije u smjeru promatranje OSI kao ravnopravnih i jednakih članova društva	Promijeniti percepciju građana o OSI	OSVJEŠĆIVANJE
... dakle treba ih politički osnaživati da bi oni mogli politički djelovati...	Osnaživati OSI za političko djelovanje	OSNAŽIVANJE
OSI trebaju shvatiti svoju ulogu i same se aktivirati za neke promjene	Aktivizam OSI	AKTIVIZAM OSI
Međutim, treba jednostavno narod, ajmo tako reć građanstvo, osvijestiti da humanitarna akcija je pomoć samo jednoj osobi. To nije pomoć svim osobama s invaliditetom, to nije rješavanje gorućeg problema...	Osvještavanje građana o paternalizmu „iza“ humanitarnih akcija	OSVJEŠĆIVANJE
... moralno načelo koje bi trebalo svakoga obvezivati – dakle kao nekakvo nepisano pravilo mi smo, mi pripadamo civilizaciji zapadnoeuropskoga kulturnoga kruga koja, koja baštini jedan takav pristup svakoj osobi.	Ostvarivati standarde zapadnoeuropskog kulturnog kruga	EUROPSKI STANDARDI

Izvor: Petek. 2012: 300.

Tekstualni materijal možete obraditi i analizirati metodom **analize sadržaja**, koja u osnovi također kodira tekst, no za razliku od metode „otvorenog kodiranja“ kategorije, kodovi se ne „rađaju“ iz teksta, nego su pojmovi i koncepti koji se traže unaprijed zadani. Analiza sadržaja može biti kvalitativna i kvantitativna. **Kvalitativna analiza sadržaja** prikazuje postoje li određeni kodovi u materijalu i, ako da, u kojem obliku. Oblik pojavljivanja sadržaja može se procjenjivati jednostavnim vrijednosnim skalama poput pozitivno-negativno, jako-slabo, aktivno-pasivno, ali i zahtjevnijim kategorijama iz teorije javnih politika.

Primjerice, ako vas zanimaju instrumenti, u kvalitativnoj analizi sadržaja dokumenata možete primijeniti četiri vrste javnopolitičkih instrumenata – bogatstvo, informacije, ovlasti i organizaciju kao kodove.

Instrumenti politike prema osobama s invaliditetom – primjer dijela kvalitativne analize sadržaja 12 dokumenata

BOGATSTVO	PRORAČUN	- Osigurati financijska sredstva za provedbu projekata na području zaštite prava OSI kroz raspodjelu financijskih sredstava iz dijela prihoda od igara na sreću za provedbu projekata udruga OSI i udruga koje programski djeluju u korist OSI
	SOC. TRANSFERI	- Pomoć za održavanje, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, jednokratnu pomoć, doplatka za pomoć i njegu, osobnu invalidninu
	OLAKŠICE I POTICAJI	- RH će promicati zapošljavanje OSI kreiranjem potrebnih poreznih mjera, kreditne politike i politike poticaja
ORGANIZACIJA	JAVNE USLUGE	OBRAZOVANJE I ZAPOSŁJAVANJE - Uspostavljanje službi profesionalne orijentacije, obučavanja, rehabilitacije i zapošljavanja ZDRAVSTVO - RH će promovirati zdravlje, prevenciju oštećenja i nesposobnosti pružanjem jednake dostupnosti kvalitetne zdravstvene zaštite svim OSI, te razviti posebne zdravstvene programe u cilju poboljšanja životnih uvjeta i omogućavanja dostojanstvenog života
	JAVNE USTANOVE	- Zaštitna radionica ustanova je ili trgovačko društvo koja zapošljava najmanje 51% OSI u odnosu na ukupan broj zaposlenih
OVLASTI	KVOTE	- Ministar nadležan za rad i socijalnu skrb donijet će pravilnik kojim će se utvrditi radna mjesta i poslovi na kojima, pri zapošljavanju OSI, uz zadovoljavanje ostalih potrebnih uvjeta, prednost imaju osobe sa stopostotnim invaliditetom
	REGULATIVA	ANTIDISKRIMINACIJSKA REGULATIVA - Provoditi nediskriminacijsku politiku u području radno-socijalne integracije OSI - Izvršiti reviziju postojećih propisa u svrhu sprječavanja diskriminacije OSI i pratiti slučajeve diskriminacije SLOBODA KRETANJA - RH će osnažiti postojeće mjere za sprječavanje nastajanja novih nepristupačnih građevina i prostora te podržavati prilagodbu postojećih građevina i prostora kako bi postali dostupni OSI

nastavak tablice na sljedećoj stranici

nastavak tablice sa prethodne stranice

INFORMACIJE	EDUKACIJA	- Osigurati trajni profesionalni razvoj odgojno-obrazovnih djelatnika na svim razinama za stjecanje kompetencija za rad s djecom s teškoćama u razvoju i OSI
	OGLAŠAVANJE	- RH će poduzeti potrebne mjere za promoviranje ljudskih prava i nediskriminacije OSI i uklanjanje psiholoških, obrazovnih, obiteljskih, kulturoloških, socijalnih, profesionalnih, financijskih i arhitektonskih prepreka za potpunu integraciju i sudjelovanje OSI u društvenom, ekonomskom, kulturnom i političkom životu pod jednakim uvjetima
	IZVJEŠTAVANJE I ISTRAŽIVANJE	- Hrvatski registar OSI - Pravobranitelj prikuplja informacije i obavještava javnost o stanju prava OSI - Uskladiti metodologiju prikupljanja statističkih podataka, na nacionalnoj i međunarodnoj razini, da bi se dobile valjane i usporedive informacije
	SAVJETOVANJE	- Profesionalna rehabilitacija, profesionalno informiranje, savjetovanje i procjena profesionalnih mogućnosti - Pravobranitelj daje savjetodavnu pomoć OSI o načinu ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa
SURADNJA		- Podržavati i potpomagati djelovanje i razvoj organizacija neprofitnog sektora (nevladinih udruga, institucija, bolnica) čiji je cilj briga, pomoć i druge aktivnosti i pitanja vezana za OSI - Unaprijediti izvaninstitucijske oblike potpore - Razvijati partnerstvo odgojno-obrazovnih ustanova s obitelji, lokalnom zajednicom, civilnim sektorom i tržištem rada - Uključivati osobe s invaliditetom i njihove organizacije u pripremanje mjera javnih politika koje se odnose na OSI - Sustavno podizati razinu svijesti javnosti o važnosti udruga OSI

Prerađeno prema: Petek. 2012: 284-288.

Kvantitativna analiza sadržaja usmjerena je na frekvenciju pojavljivanja nekog koda u materijalu – mjeri se učestalost pojma ili sintagme u tekstu.³⁷ Radi usporedivosti nalaza, rezultati analize iskazuju se u brojkama, odnosno frekvencijama pojedinih pojmova u jedinici promatranja.

Deskriptivna statistika

Brojčani podaci, prvenstveno oni proizašli iz obrade anketnih rezultata, ali i oni prikupljeni iz sekundarnih izvora, analiziraju se prvenstveno deskriptivnom statistikom. Deskriptivna statistika niz je **osnovnih, jednostavnih statističkih alata kojima se brojčani podaci opisuju**. Dakle, takva analiza može uključivati podatke o financijskom iznosu i broju isplaćenih potpora za zapošljavanje osoba s invaliditetom ili podatke o broju prekvalificiranih nezaposlenih osoba.

Složena statistička obrada podataka i kompleksne metode statističkog zaključivanja najčešće u analizi javnih politika nisu potrebne. Često je dovoljna čak i samo obrada nekoga anketnog pitanja – jednostavan **prikaz postotnih vrijednosti**. Dodatno, vrlo zanimljiv dio deskriptivne statistike za analize javnih politika jesu takozvane mjere središnje tendencije, koje pokazuju **tipične vrijednosti** neke varijable. Te tipične vrijednosti mogu pokazivati koja je prosječna vrijednost (tzv. aritmetička sredina), primjerice, kolika je prosječna plaća osobe s invaliditetom u RH u 2013. Zatim, tipične vrijednosti mogu pokazivati koja je najčešća zastupljena vrijednost (tzv. mod), primjerice, kolika je najčešća invalidnina u RH u 2013. Naposljetku, mogu pokazivati koja je središnja vrijednost koja dijeli varijablu na dva jednaka dijela (tzv. medijan), a može odgovoriti na pitanje koji je to broj godina iznad

kojeg je 50% svih osoba s invaliditetom u Hrvatskoj, za usporedbu s, primjerice, nekim podacima o invalidskim mirovinama. Ove jednostavne izračune statistički kompjutorski programi odrađuju „u jednom kliku“. Važno je razumjeti što takvi rezultati znače te kako ih prikazati, uporabiti i interpretirati u vlastitoj analizi javnih politika.³⁸

Primjer prikazivanja postotnih vrijednosti odgovora iz anketnih pitanja

„Ispitanici anketnog prikupljanja podataka, članovi predstavničkih tijela na svim razinama vlasti, u politici prema OSI također pokazuju transformaciju stavova o ciljevima prema socijalnom modelu. Na pitanje o svrhama državne intervencije – *Koji je glavni razlog zašto se pojedinac i zajednica trebaju posebno baviti pravima OSI* – članovi predstavničkih tijela dominantno misle da im to jamči njihovo ljudsko pravo kao i svakom drugom biću (njih 43,7%) te da im, kao i svim drugim građanima, pripada ustavno pravo na dostojanstven život (njih 28%). Dakle, čak 71,7% članova predstavničkih tijela „pripada“ modelu ljudskih prava u definiranju ciljeva politike prema OSI. Za vrijednost solidarnosti „odlučilo“ se ukupno 23,8% njih („jer građani trebaju pomagati jedni drugima“ – 12,8%; „jer postoji prirodna ljudska potreba da se pomogne bližnjima“ – 11,3%), a za pravnu argumentaciju („jer to jamče zakoni i nacionalne strategije koje je donio Hrvatski sabor“) – 3,7%. Tek 0,3% misli da se zajednica treba baviti invaliditetom zato što su OSI slabe i nemoćne, klasičnim razumijevanjem potrebe zbrinjavanja unutar medicinskog modela. Dakle, članovi hrvatskih predstavničkih tijela zapravo odlično prepoznaju razvoj dugoročnih ciljeva politike prema OSI.“

(Petek. 2012: 202).

Grafička analiza i prezentacija podataka

Grafička analiza brojčanih i tekstualnih podataka iznimno je važna za analizu javnih politika i dio je analize koji će biti silno koristan za zagovaranje. Grafički prikazi nisu puki ukrasi nekoga analitičkog izvještaja, već vizualizacijom dodaju na sistematizaciji i interpretaciji podataka te stoga čine važan sastavni dio analize, posebice kada u odnos stavljaju više različitih podataka.

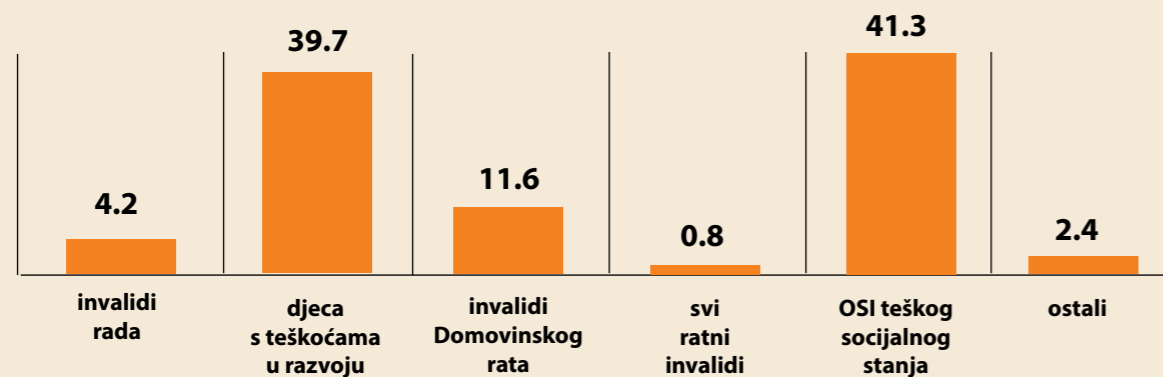
Brojčani podaci mogu se dobro prikazivati i analizirati nizom **grafikona**. Kružnim grafikonima, koji se kolokvijalno još nazivaju i torte ili pite, prikazuju se podaci koji zajedno čine cjelinu od 100%, pa se „šnitama“ prikazuju udjeli. Histogrami su stupčasti grafikoni, koji visinom stupca pokazuju veličinu nekog podatka ili se više kategorija podataka uspoređuje. Vrlo su pogodni za prikazivanje promjena kroz vrijeme. Za prikazivanje povezanosti dvije varijable najčešće se upotrebljavaju linijski grafikoni, koji „grade“ krivulju dodirnih točaka dvije izabrane karakteristike tako da vrijednosti jedne postave na okomitu, a druge na vodoravnu os.

Najpogodniji način vizualnog sistematiziranja tekstualnih podataka takozvane su **sinoptičke ili pregledne tablice**. Stavljajući različite sadržaja u redove, odnosno stupce tablice mogu se jednostavno prikazati i vrlo detaljni podaci, ali i sažetak vrlo velike količine podataka. Primjerice, sinoptička tablica može donijeti rezultate složene analize elemenata politike prema osobama s invaliditetom po nizu njezinih područja, tako da stupci budu dijelovi politike (zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo itd.), a redovi elementi javne politike (ciljevi, vrste instrumenata, ključni akteri itd.). Vrlo su pogodne i za komparativne analize. Primjerice, ako uspoređujete hrvatsku socijalnu politiku po ciljnim skupinama, navedete u redovima iste elemente kao u prethodnom primjeru, a u stupce, uz osobe s invaliditetom, navedete i djecu, mlade, starije osobe, osobe oboljele od psihičkih bolesti itd. Ili možete uspoređivati praksu više zemalja, više regija ili županija u nekoj politici. Sadržaj „kućica“ tablice može biti neka tekstualna oznaka (primjerice, naziv konkretnoga javnopolitičkog instrumenta) ili čak samo da ili ne, u smislu da ta neka vama zanimljiva karakteristika postoji ili ne u istraživanom slučaju. Naravno, tablice mogu sadržavati i razne brojčane podatke. Nemojte zaboraviti da je obvezno sve grafičke prikaze u analizi opisati i objasniti.³⁹

37 v. Burnham i sur. 2006: 250-256; Halmi. 2005: 379-397; Grdešić. 2006: 41; Kustec Lipicer. 2012: 141-155.

38 v. Burnham i sur. 2006: 121-151; Grdešić. 2006: 71-79.
39 v. Burnham i sur. 2006: 137-151; Grdešić. 2006: 81-93.

Primjer grafičke analize histogramom jednog anketnog pitanja
Stavovi političara o financijskim potporama OSI po podskupinama



Pitanje glasi: Koja bi skupina osoba s invaliditetom trebala imati najveću državnu financijsku potporu?

Izvor: Petek, 2012:214.

Za kraj, važno je istaknuti i neke specifične analitičke procedure za javne politike. One se sastoje od kombinacije pojedinih istraživačkih pitanja i pojedinih metoda prikupljanja i analize podataka. Dakle, riječ je o istraživačkim postupcima specijaliziranim baš za analizu javnih politika koji su postali uobičajeni u svijetu. Istaknimo nekoliko takvih primjera.

Za analizu faze postavljanja politike na dnevni red i okvira razumijevanja problema često se izrađuje takozvano **problemsko stablo**, shematski prikaz podataka o definiranju problema, njegovih elemenata i uzroka.⁴⁰

Dobar pristup „pronalaženju“ različitih opcija za formulaciju neke javne politike jest **komparativna analiza javnih politika** – identifikacija dobrih praksi u drugim zemljama ili u drugim politikama ili u drugim razdobljima iste politike.⁴¹ Česta vrsta *policy* analize koja se primjenjuje u fazi formulacije i usmjerena je na regulativu kao instrument jest **procjena učinaka propisa** (PUP) (eng. *regulatory impact assessment* – *RIA*), koja se uvodi i u Hrvatsku.⁴²

Analiza troškova i koristi (eng. *cost-benefit analysis*) usmjerena je na financijsku perspektivu, posebice na financijske instrumente u kreiranju javnih politika. Njome se svim troškovima i koristima koje proizlaze iz javnopolitičkih djelatnosti pripisuju novčane vrijednosti te se određuje „isplativost“ javnih intervencija.⁴³ Najčešće se upotrebljava u projektima koji zahtijevaju velika novčana ulaganja (infrastrukturni projekti) i dobra je za usporedbu opcija, no ima i nekoliko važnih izazova. Kao prvo, otežano je pripisivanje vrijednosti nematerijalnim troškovima i koristima. Osim toga, najjeftinije rješenje ne mora uvijek biti najbolje te, naposljetku, mnogo je lakši izračun direktnih od indirektnih troškova i koristi.

Jedna od najpoznatijih metoda svakako je i **analiza aktera**, u sklopu koje se različitim metodama određuje koji akteri sudjeluju u kreiranju javnih politika, koja svojstva posjeduju te koji su njihovi međusobni odnosi.⁴⁴ Analiza aktera bit će detaljnije opisana u dijelu priručnika koji se odnosi na zagovaranje promjena koje proizlaze iz preporuka vaše analize.

40 v. Škrabalo, 2010: 19.

41 v. Kustec Lipicer, 2012: 145.

42 Više podataka može se pronaći na internetskoj stranici Ureda za zakonodavstvo Vlade RH (v. www.vlada.hr/hr/uredi/ured_za_zakonodavstvo). Također, najnoviji nalazi o provedbi PUP-a u hrvatskim ministarstvima mogu se pronaći u GONG-ovom istraživanju Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. (v. http://gong.hr/media/uploads/duh_izvjestaj_za_print.pdf).

43 v. Kustec Lipicer, 2012: 146.

44 v. Herman, Thissen, 2009; Petek, 2012: 123-171; Škrabalo, 2010: 24-34.

3) ZAGOVARANJE JAVNIH POLITIKA

Uloga analize javnih politika u zagovaranju

Javnozagovaračke kampanje kakve pamtimo ili smo u njima sudjelovali 90-ih godina prošloga stoljeća većinom su se temeljile na mobilizaciji podrške užeg ili šireg kruga istomišljenika, s vrijednosnom determiniranošću kao osnovom za okupljanje i djelovanje. Podaci i njihova interpretacija nisu igrali veliku ulogu. Međutim, demokratizacija i proces europeizacije doveli su do promjena u načinu oblikovanja javnih politika, tako da podaci i argumentacija postaju sve važniji.

Organizacije civilnog društva koje uspješno analiziraju javne politike uspješnije su u zagovaranju promjena.

U prvom dijelu Priručnika detaljno smo razradili ključne elemente dobrog *policy* prijedloga. No, dobra analiza tek je pola posla jer, ako je ne prati promišljena i učinkovita strategija zagovaranja, analiza će u najboljem slučaju ostati zakopana u bespućima radnih stolova, ako ne i sadržaj kutije za recikliranje papira. Drugim riječima, podjednako je važna metodološka utemeljenost argumenata nastalih interpretacijom podataka prikupljenih u postupku analize javnih politika i komunikacija o njima.

Stoga će se ovaj dio Priručnika⁴⁵ baviti upravo koracima u osmišljavanju zagovaračke strategije koja uključuje odgovore na pitanja o najprimjerenijoj komunikaciji: kada, kako, što, tko i kome. Teorijski dio upotpunjavat ćemo primjerima stvarne zagovaračke kampanje iz recentne hrvatske prošlosti. No, prije konkretnih koraka potrebno je definirati sam pojam zagovaranja u *policy* procesu.

3.1 ŠTO JE JAVNO ZAGOVARANJE

Najopćenitije gledano, javno se zagovaranje može definirati kao pokušaj utjecaja neformalnih aktera u *policy* procesu na definiranje problema i mogućih rješenja. Ono predstavlja pokušaj posrednog utjecaja na sadržaj političkih odluka putem organiziranih planiranih intervencija kojima se mobilizira politička i društvena podrška radi promjene u načinu rješavanja određenoga javnog problema.

U kontekstu javnih politika uspješno zagovaranje zapravo je pregovarački proces, odnosno dijalog putem kojeg utjecajne mreže, kreatori javnog mnijenja i, na kraju, donositelji odluka preuzimaju vaše ideje, podatke i prijedloge i pretoče ih u javnu politiku.

3.2 IZGRADNJA ZAGOVARAČKE STRATEGIJE

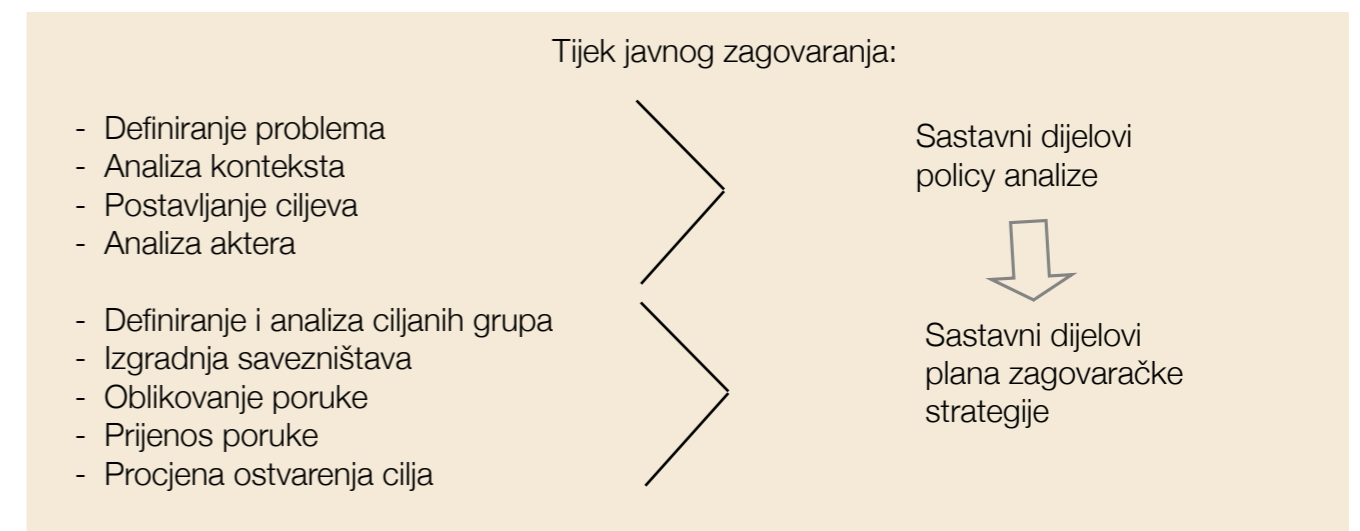
Organizacije i građanske inicijative koriste se različitim pristupima (ili kombinacijama pristupa), ovisno o kontekstu. Na donositelje odluka nastoje utjecati analizom javnih politika, konzultacijama, lobiranjem, stručnim savjetovanjima i aktivnim sudjelovanjem u procesu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Na javno mnijenje može se utjecati direktnim akcijama (sudjelovanje u javnim raspravama, performansi, prosvjedi...) i medijskim istupima u cilju stvaranja

dodatnog pritiska. To su sve načini na koje ključni nalazi vaše *policy* analize pronalaze put u proces političkog odlučivanja, kako bi ga informirale ili na njega izravno utjecale.

Prema: Young i Quinn (2012: 20), zagovaranje je u *policy* procesu:

- dvosmjernan proces pregovaranja usmjeren na prebacivanje „vlasništva“ nad nalazima i preporukama *policy* analize s vaše organizacije na ciljane publike;
- nepredvidljivo, i u pravilu zahtijeva dosta vremena i upornosti;
- najvjerojatniji je ishod neki oblik utjecaja na sadržaj politike ili njezine instrumente, a ne cjelovito preuzimanje vaše ideje;
- uključuje „pridobivanje“ stručnih publika i izgradnju interesnih koalicija, kao i „trgovanje“ s političarima;
- ovisno o kontekstu, koji je uvijek specifičan, mijenja se i često je nepredvidljiv.

Pritom treba imati na umu da utjecaj na javnu politiku može biti različit: od izgradnje vlastitih kapaciteta, preko promjene prioriteta i prirode javnih rasprava i diskursa, pa sve do izravne primjene vaših preporuka.



U zagovaranju, pravovremenost u odnosu na politički i *policy* kontekst od presudne je važnosti. Stoga je dubinsko poznavanje aktera i samog procesa donošenja neke odluke ono što će vam omogućiti da prepoznate priliku i prezentirate svoje argumente u pravom trenutku. Pravi trenutak u *policy* procesu jest balans između mogućnosti da predvidite vremenski okvir zagovaračkih prilika koje vam se pružaju i mogućnosti da se uključite proces kad se takve prilike pruže sasvim neočekivano. No, da biste to mogli napraviti, vaša analiza i preporuke moraju biti spremni. Ovo je ujedno i jedan od najvećih izazova organizacija civilnoga društva, naročito onih koje većinu svojih aktivnosti provode na terenu pružajući direktnu podršku ili uslugu svojim korisnicima.

Stoga je za takve organizacije **usustavljen način prikupljanja i upravljanja podacima dragocjen izvor koji im omogućava da u kratkom vremenu dođu do relevantnih podataka koji potvrđuju njihovu argumentaciju**. Ako imate sustav koji vam omogućava da lako dođete do broja i strukture, kao i potreba vaše ciljane skupine, veća je vjerojatnost da ćete se uspjeti nametnuti kao relevantan sugovornik u nekom *policy* procesu. Ovo je naročito važno u hrvatskom *policy* kontekstu, gdje nadležna tijela barataju manjkavim, nepotpunim i često zastarjelim podacima. U takvim okolnostima, podaci prikupljeni na sustavan način koji ukazuju na trendove najvjerojatnije će preuzeti i donositelji odluka.

Osim toga, takav sustav omogućava vam i pravovremenu reakciju u slučajevima kad se promjena neke politike neočekivano nađe na političkom dnevnom redu donositelja odluka. U takvim je okolnostima čak i nepotpuna i djelomična analiza bolja od nikakve.

⁴⁵ Ovaj dio priručnika snažno se oslanja na priručnik Eóina Younga i Lise Quinn pod nazivom Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries, u izdanju Open Society Foundations.

Zagovaračka strategija treba odgovoriti na nekoliko ključnih pitanja:

- Kako zaobići prepreke i iskoristiti prednosti aktualne situacije?
- Što treba pripremiti da bi prenositelji poruka, a posebno mediji, mogli prenijeti poruke?
- Kakva se podrška može dobiti od koga?
- Tko se treba obratiti ključnim donositeljima odluka i što im reći da ih uvjere i uključe?
- Kako to sve iskomunicirati?

Do odgovora na ova pitanja dolazimo u tri koraka. Prvo, za **odabir najprimjerenijeg pristupa** potrebno je analizirati aktualni kontekst i potencijal za promjene, što rezultira definiranjem očekivanog pomaka nakon kampanje – općeg cilja kampanje. Specifični ciljevi kampanje ovise o analizi aktera u kojoj se, nakon identifikacije, aktere pozicionira na skali moći (velika i mala) i sklonosti (podržavajuća, neprijateljska), što uz analizu medija rezultira definiranjem ciljanih promjena u odnosima moći i sklonosti. Na kraju, da bi se sadržaj prilagodio najprimjerenijem formatu, tj. komunikacijskom kanalu, potrebno je **oblikovati precizne i jasne poruke**. Na temelju tako razvijene zagovaračke strategije izrađuje se **Plan aktivnosti kampanje** koji dodatno razrađuje faze u provedbi aktivnosti (priprema, provedba, *follow up*).

Ova ćemo pitanja detaljnije razraditi u narednim poglavljima, koristeći se, na primjerenim mjestima, zajedničkom zagovaračkom kampanjom Udruge za samozastupanje i GONG-a koja je tijekom 2012. rezultirala promjenom izbornog zakonodavstva u dijelu koji se tiče prava glasa osoba kojima je oduzeta poslovna sposobnost.

Odabir najprimjerenijeg pristupa

Pri odabiru najprimjerenijeg pristupa svakako treba imati na umu činjenicu da podaci i na njima zasnovana argumentacija čine samo jedan (i u hrvatskim okolnostima manji) dio političke odluke, na koju utječu i ostali elementi, poput tradicije, svjetonazora, javnog mnijenja, vanjskih pritisa i sl. Stoga je *policy* analiza tek jedan od mnogih glasova koji nastoje doprijeti do donositelja odluka i natječe se s mnogo utjecajnijim izvorima, poput novina ili televizije.

Uz čestu buku u komunikacijskim kanalima, zaključcima *policy* analize nije lako probiti se do plodnog tla. Prvi, ključan korak prema definiranju realnih pomaka, jest **dubinska analiza konteksta (društvenog, ekonomskog i političkog)** unutar kojeg se neka politička odluka donosi.

Uz razumijevanje uzroka i posljedica problema, skrivenih opasnosti i kolateralnog utjecaja potrebno je znati i tko su ljudi koji su uključeni ili mogu pozitivno ili negativno utjecati na donošenje odluke. Njihovi stavovi, među ostalim, oblikovani su djelovanjem iz istoga šireg konteksta tako da je moguće identificirati najprimjerenije oblike, formate i prenositelje poruka. Stalno morate imati na umu da je vaš glas u tom procesu tek jedan od mnogih i da će ovisno o tome koliko dobro odradite analizu konteksta i aktera vaš prijedlog biti razmotren ili odbačen.

Na političke odluke utječe niz čimbenika:

- **Iskustva i osobni stavovi:** procjena donositelja odluke i njihovih bliskih suradnika, a koja se temelji na vlastitim stavovima i profesionalnom iskustvu uvijek je jedan od najsnažnijih čimbenika koji utječu na odluku. Također, treba imati na umu političke interese donositelja odluka i njihove procjene rizika po vlastitu političku karijeru.
- **Resursi na raspolaganju:** količina financijskih sredstava, kao i kapaciteti institucija za pružanje usluge također snažno utječu na odluku. Stoga je maksimalizacija troškovne učinkovitosti često eliminacijski kriterij, bez obzira na uvjerljivost drugih, nefinancijskih argumenata.

- **Politička klima:** predstavničke i izvršne vlasti u pravilu imaju jasno vrijednosno određenje (neoliberalno, socijal-demokratsko, demokršćansko) te stoga prijedlozi koji se uklapaju u svjetonazor vladajuće stranke/koalicije imaju mnogo veću šansu biti razmotreni, pa i prihvaćeni.
- **Politička kultura, navike i tradicije:** institucije vlasti u pravilu imaju „uhodane“ i često nefleksibilne načine djelovanja. Stoga prijedlozi koji ne uzimaju u obzir institucionalnu kulturu i tradiciju nemaju veliku šansu, za razliku od pristupa koji uzimaju u obzir okoštalo tijelo javne vlasti, stečena prava ključnih aktera i strah od promjena, makar se on odnosio samo na usvajanje vještina upravljanja novim tehnologijama.
- **Vanjski utjecajni akteri, lobisti i kreatori javnog mnijenja:** njihov utjecaj može biti iznimno snažan s obzirom na to kako se postavljaju problemi i rješenja, kao i u konačnom odabiru politike i instrumenata njezine primjene, ne samo u smislu otežavanja nego i poticanja željenih promjena.
- **Izvodljivost u odnosu na politički trenutak:** posebnu pozornost treba obratiti na trenutak u izbornim ciklusima (unutarstranački, lokalni, parlamentarni, europski...) i dostupne informacije o proračunskom procesu (jesenska rasprava o proračunu za iduću godinu, stanje u planiranju i izvršenju proračuna zbog izbora, moguće proračunske alokacije) i postojeći institucionalni okvir jer će sve te okolnosti odigrati veliku ulogu u odabiru krajnjeg rješenja.⁴⁶
- **Javno mnijenje:** ne treba zaboraviti da je cilj svake vlasti da na vlasti i ostane, što se postiže potporom birača. Stoga će „oslušivanje bila“ šire javnosti ili neke specifične skupine na koju se politika odnosi, kao i odabir jezika kojim će se odluka legitimirati, biti i pod utjecajem rezultata ispitivanja javnog mnijenja.
- **Mediji:** javno mnijenje najviše se oblikuje putem medija, primarno televizije, tiska i radija, a sve više i interneta, tj. internetskih portala i društvenih mreža. Iako je najkvalitetnija komunikacija ona koja je neposredna (direktna, uživo), medijski posredovana i kontekstualizirana komunikacija ima svoje prednosti, prvenstveno u smislu efikasnosti komuniciranja s većim grupama ljudi i utjecajem na donositelje političkih odluka. Kao jedan od glavnih kreatora javnog mnijenja, mediji često imaju presudan utjecaj na političare i njihove odabire *policy* rješenja.

Sve ove čimbenike treba imati na umu prilikom osmišljavanja strategije plasmana nalaza analize pred donositelje odluka i u javnost. Stoga je **prvi, ključan korak dubinska analiza konteksta – društvenog, ekonomskog i političkog – unutar kojeg se neka politička odluka donosi.**

Analiza konteksta – definiranje očekivanog pomaka

Da biste bili uspješni, morate znati tko su ljudi koji su uključeni u donošenje odluke i kakvi su njihovi stavovi, kako biste mogli kreirati poruku koju će oni razumjeti. Stalno morate imati na umu da je vaš glas u tom procesu tek jedan od mnogih i da će, ovisno o tome kako dobro odradite analizu konteksta i aktera, vaš prijedlog biti razmotren ili odbačen.

U analizi konteksta tri su područja na koja se trebate fokusirati:

- **Izazovi ili prepreke zbog kojih proces ne ide u smjeru u kojem biste željeli, npr.:**
 - ne znamo ili nemamo pristup onima koji pripremaju odluke i onima koji ih u konačnici donose;
 - suprotne vrijednosne pozicije i interesi u odnosu na pozicije i interes Vlade;

⁴⁶ Young i Quinn. 2012: 34-35.

- tema koja se uopće ne nalazi na političkome dnevnom redu Vlade;
- nedostatak znanja ili razumijevanja problema i potencijalnih rješenja među ciljanom publikom;
- manjak podataka nužnih da bi se potkrijepilo donošenje odluke;
- vlastiti nedostaci (imidž o sebi, informiranost, umreženost, stručnost, resursi...).
- **Prednost koju možete iskoristiti kako biste proces pomaknuli u željenom smjeru, npr.:**
 - iznenađujući ili novi nalazi proistekli iz istraživanja i analize;
 - novo rješenje starog problema;
 - prilika za djelovanje koja se pojavila u društvenom, političkom ili ekonomskom kontekstu;
 - podrška utjecajnih pojedinaca ili organizacija (potencijalni ambasadori i glasnogovornici);
 - pozornost i naklonost medija – ubacivanje novih perspektiva kroz tzv. tople (ili tužne) ljudske priče, odjeci „stranih“ priča i njihovo daljnje praćenje u domaćoj javnosti.
- **Koliko velik pomak možete očekivati**, s obzirom na identificirane prepreke i prednosti. Ne zaboravite da cilj može ići sve od otvaranja rasprave o nekoj temi pa do promjene politike sukladno vašim željama. Mogući su rezultati zagovaračke aktivnosti sljedeći:
 - potaknuta rasprava ključnih dionika o problemu;
 - podizanje svijesti o problemu, a potom i o načinima rješavanja problema;
 - promjena stava stručnjaka o nekoj temi ili *policy* opciji;
 - postavljenje teme na politički dnevni red;
 - prihvaćanje i primjena vaših *policy* preporuka.

Rezultat ove analize trebao bi vam dati realističnu sliku onoga što možete postići⁴⁷ i biti vodilja u osmišljavanju zagovaračkih aktivnosti, što ćemo ilustrirati primjerom.

Problem: kršenje ustavnih i građanskih prava osoba lišenih poslovne sposobnosti

Politički i društveni kontekst:

- dugogodišnji problem – popis birača sadrži više osoba od popisa stanovništva;
- predizborno obećanje Vlade da će izmijeniti izbornu zakonodavstvo;
- otvaranje zakonodavnog procesa zainteresiranoj javnosti – primjena Kodeksa savjetovanja – Vlada gradi imidž otvorene vlasti;
- hrvatska na pragu ulaska u EU;
- veća razina zaštite prava osobe s intelektualnim teškoćama dio su Platforme 112 – niza organizacija u Hrvatskoj objedinjenih oko zajedničkih vrijednosti i zahtjeva;
- biračko pravo osoba lišenih poslovne sposobnosti u skladu je s proklamiranim vrijednostima vezanima za socijalno uključivanje aktualne vladajuće koalicije;
- provedba nije reforma sama za sebe, već je prepoznata kao element ionako pokrenute reforme sustava socijalne skrbi.

Prepreke:

- biračko pravo osoba lišenih poslovne sposobnosti percipira se kroz prizmu medicinskog modela;
- zabrinutost nadležnog ministarstva i Državnog izbornog povjerenstva oko moguće zloupotrebe njihovih glasova;
- predlagatelj nije izradio analizu troškova i koristi inicijalno predloženog mehanizma sudskog postupka procjenjivanja biračkog prava svake osobe lišene poslovne sposobnosti – nedostatak podataka i iskustva drugih država u rješavanju tog problema naslijeđenog iz sustava SFRJ-a;
- manjak koordinacije u kreiranju javnih politika – prijedlog zakona u ingerenciji Ministarstva

uprave, a osobe lišene poslovne sposobnosti u djelokrugu su Ministarstva socijalne politike i mladih, koje službeno nije dio radne skupine za izradu nacrtu prijedloga zakona.

Prednosti:

- prilika za djelovanje – izmjene zakonodavstva uoči lokalnih i izbora za EU parlament
- Zakon o registru birača, kao temelj za „čišćenje“ popisa birača;
- nacrt prijedloga Zakona pušten u javnu raspravu sadrži odredbe koje, iako restriktivno, predviđaju mogućnost glasanja osoba lišenih poslovne sposobnosti;
- sudjelovanje GONG-a u radnoj skupini za izmjene zakona;
- Hrvatska je potpisnica Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju;
- presuda Europskog suda za ljudska prava koja kaže da se biračko pravo pojedinca ne može automatski i izravno dovoditi u vezu sa statusom poslovne sposobnosti;
- novi podaci:
 - osobe lišene poslovne sposobnosti čine tek **4 promila ukupnog biračkog tijela** rezultati njihovog glasanja ni na koji način ne mogu ugroziti stabilnost izbornog sustava i izbornih rezultata;
 - izrađen proračun provedbe individualnih liječničkih vještačenja i sudskih postupaka – **minimalno 10 milijuna kuna + sudski troškovi**;
 - provedba individualnih liječničkih vještačenja morala bi se provesti istovremeno

– veliko dodatno opterećenje sudova, centara za socijalnu skrb i liječnika te administracije;

- podrška 70-ak organizacija okupljenih u Platformu – zajednički prijedlog alternativnog rješenja.

Očekivani pomak:

- zakonsko rješenje koje bez ikakve diskriminacije omogućava biračko pravo osobama lišenima poslovne sposobnosti.

Iz primjera je vidljivo da je definicija problema i analiza konteksta omogućila postavljanje realnog cilja. Naime, opći politički i društveni kontekst pružao je priliku za djelovanje, dok su prednosti daleko – kako brojem, tako i kvalitetom – postojeće prepreke. Stoga je cilj naše zagovaračke kampanje bio prihvaćanje i primjena naših preporuka.

Definirani očekivani pomak opći je cilj zagovaračke kampanje.

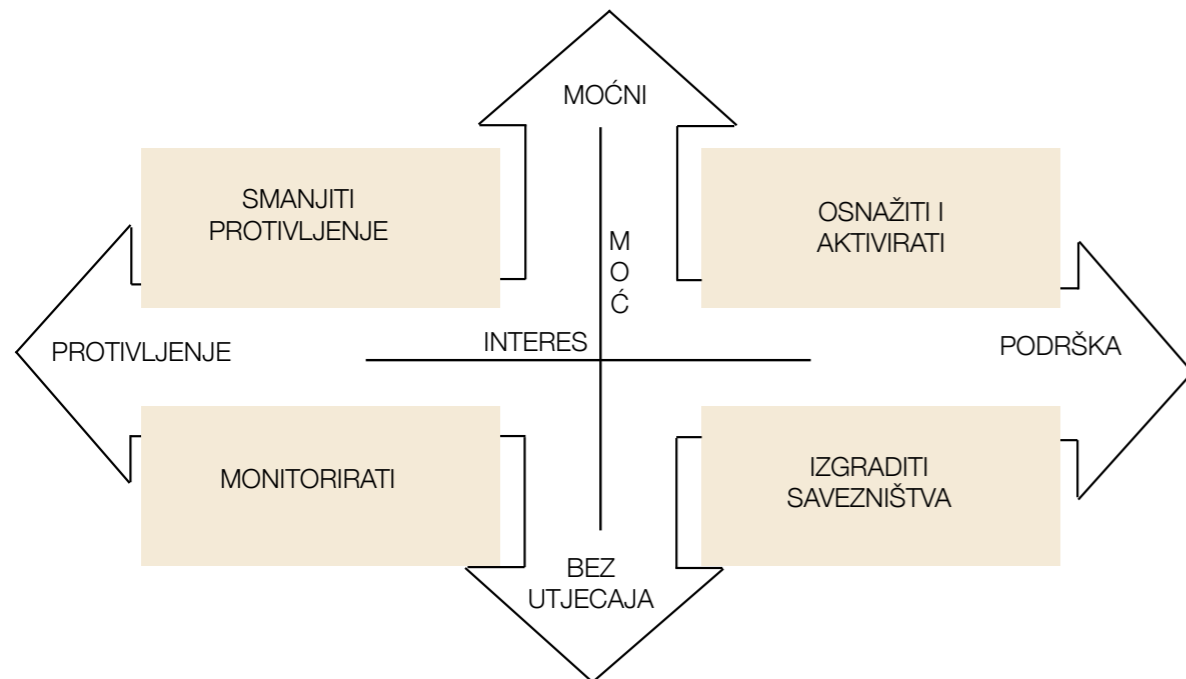
Analiza aktera – definiranje ciljnih grupa

Analiza konteksta nužno će iznjedrati i aktere čije stavove i naklonosti također trebate analizirati. Dobra analiza konteksta reći će vam i kakva je razina interesa za vašu temu te vam ukazati na ključne donositelje odluka i kreatore javnog mnijenja na koje trebate utjecati. Isto tako, dobit ćete informaciju o tome u kojem je trenutku optimalno da se uključite u raspravu te koje su trenutačne pozicije aktera vezanih za promjenu politike na koju nastojite utjecati.

Dobra analiza aktera još je jedna od dimenzija *policy* analize ključnih za uspješnu zagovaračku kampanju. Potrebno je razjasniti tko je sve uključen u donošenje odluke, kojim interesnim skupinama i/ili mrežama pripada te tko ima koju razinu moći i interesa u odlučivanju. Isto tako, trebali biste utvrditi tko i iz kojih razloga nije uključen u donošenje odluke te možete li neke od tih (naročito formalnih) aktera zainteresirati i s njima izgraditi savezništvo. Odgovori na ta pitanja bit će vam putokaz o načinu i trenutku vašeg uključivanja u proces te ključnoj ciljanj publici kojoj se obraćate. U analizi aktera potrebno je što preciznije locirati ključne i zainteresirane sudionike procesa donošenja odluka neovisno o tome hoćete li s njima lakše ili teže postići savezništva i/ili ih uvjeriti u vaše predloženo rješenje. Oni uglavnom dolaze iz:

- tri grane vlasti (izvršna, predstavnička, sudska; RH i EU te globalno);
- ostalih tijela javne vlasti (agencije, pravobranitelji, inspekcije, škole...);
- civilnog društva (udruge, inicijative, pojedinci, RH i EU te globalno);
- stručne zajednice (akademska zajednica, komore, pojedinačni stručnjaci...);
- privatnog sektora (poduzeća, korporacije...);
- medija (tisak, televizija, radio, internetski portali i društvene mreže).

Nakon što ste identificirali aktere, možete pristupiti analizi njihove moći i interesa u odlučivanju o konkretnom pitanju. Ključni akteri oni su s velikom razinom interesa i utjecaja te će stoga oni biti primarna ciljana skupina za prijenos poruke kako bi se osnažili i/ili aktivirali. Sekundarni akteri oni su koji imaju manju razinu ili moći ili interesa – one koji su moćniji, ali nemaju interesa uzimamo u obzir i pokušavamo smanjiti eventualno protivljenje tako da ih informiramo i pazimo da im „ne stanemo na žulj“, dok s onima koji imaju slabi utjecaj, ali visok interes pokušavamo izgraditi savezništva kako bi sinergijom povećali njihov utjecaj. U konačnici, postoje i akteri koji su relevantni, ali nemaju utjecaja niti interesa – njih je potrebno mapirati i monitorirati.



U nastavku ćemo prikazati analizu moći i interesa aktera u odnosu na naš specifični problem (debljim slovima naznačeni su akteri koji su bili formalni dio radne skupine za izradu Zakona, dok je njihova pozicija u tablici naznačena u odnosu na njihove razine interesa i moći u odnosu na problem prava glasa osoba lišenih poslovne sposobnosti).

Prikaz analize aktera na primjeru biračkog prava osoba lišenih poslovne sposobnosti



U našem primjeru, zajednički nastup GONG-a (neformalnog aktera unutar radne skupine) i Udruge za samozastupanje (neformalnog aktera s visokom razinom interesa), uz podršku Platforme 112 te uz savezništvo s Pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom uspjelo je uvjeriti Ministarstvo socijalne politike i mladih da inicijalno planiran pristup kroz sudska vještačenja predstavlja neustavan i postupak u suprotnosti s međunarodnim obavezama Republike Hrvatske, koji je pritom iznimno skup i teško provediv. Te je argumente Ministarstvo socijalne politike u daljnjem procesu odlučivanja preuzelo te uspjelo u pregovorima unutar Vlade osigurati rješenje kojim su sve osobe lišene poslovne sposobnosti dobile pravo glasa u izborima.

Ovaj nam primjer ukazuje i na još jedan važan aspekt analize aktera. Naime, na samom početku procesa odlučivanja važno je Vladu (vlast) ne promatrati kao monolitnog aktera, budući da su interesi uključenih ministarstava vrlo često različiti, a ponekad i dijametralno suprotni. Zamislite politiku ograničavanja upotrebe duhanskih proizvoda – interesi ministarstva poljoprivrede (koje dijeli subvencije za uzgoj duhana) i ministarstva zdravstva (koje želi smanjiti troškove liječenja bolesti uzrokovanih pušenjem) dijametralno su suprotni. U takvim slučajevima važno je identificirati ono ministarstvo (ili drugo tijelo vlasti) s kojim imate priliku izgraditi savezništvo temeljeno na zajedničkom interesu.

Naposljetku, bez obzira na status formalnog ili neformalnog aktera, uvijek treba imati na umu i snagu neformalnih odnosa te činjenicu da u većini slučajeva osobni i profesionalni odnosi zagovarača i donositelja odluka imaju veliku ulogu u (ne)prihvatanju vašeg rješenja.⁴⁸ **Stoga je za zagovaračke organizacije važna izgradnja reputacije profesionalnih i neovisnih analitičara političkih i policy okolnosti, čiji su argumenti temeljeni na metodološki provjerenim istraživanjima i koji, osim kritike, nude i provediva alternativna rješenja. Takvom ćete reputacijom sebi otvoriti mnoga vrata, od donositelja odluka do medija, te si uvelike olakšati zagovaranje društvenih promjena.**

Mapiranje i razumijevanje različitih pozicija, stavova, argumenata i dokaza koji se upotrebljavaju za njihovo potkrepljivanje od ključne je važnosti za razvoj relevantne zagovaračke strategije. Ako kod ključnih ciljanih skupina postoji neslaganje bilo u vezi s definicijom problema ili s načinom njegovog rješavanja, da biste bili uspješni u svojoj zagovaračkoj kampanji, morate razumjeti razloge zašto neke skupine razmišljaju na način kako razmišljaju. Ako razumijete njihove motive, možete procijeniti koliki je potencijal za pregovore i koliko možete utjecati na pomake u željenom smjeru (ojačati ili oslabiti, manje se protiviti ili više podržavati). Isto tako, uočiti ćete kojoj od ciljanih skupina vaša argumentacija ide u prilog i na temelju toga možda donijeti odluku o izgradnji savezništva s tom skupinom/akterom, kao i o načinima prezentacije svojih argumenata.⁴⁹

Iz sljedećeg primjera vidljivo je koliko je bila važna analiza stavova pojedinih aktera te izgradnja savezništva s onim ciljanim skupinama i akterima koji su zastupali slično ili isto mišljenje. Isto tako, vidljiva je važnost dobro odrađene analize čije se argumente naprosto nije moglo pobiti.

POLICY OKVIRI I STVAVOVI CILJANIH SKUPINA SPRAM BIRAČKOG PRAVA OSOBA LIŠENIH POSLOVNE SPOSOBNOSTI

U našem primjeru rasprava o biračkom pravu osoba lišenih poslovne sposobnosti vodila se unutar dvaju policy okvira. Prvi okvir, medicinski, proizlazi iz tradicije hrvatskog sustava socijalne skrbi u kojem su korisnici sustava objekti o kojima država skrbi. Ponudeno rješenje individualnoga sudskog vještačenja argumentiralo se potrebom zaštite od zloupotrebe njihovoga biračkog prava od strane trećih osoba. Drugi okvir bio je ljudsko-pravaški, koji polazi od činjenice da je biračko pravo temeljno građansko pravo svih punoljetnih osoba te su osobe lišene poslovne sposobnosti u tom smislu subjekti u političkom odlučivanju, bez obzira na njihov zdravstveni status. Mapiranje pozicija ključnih aktera ovoga problema bilo je važno da bi se rasprava usmjerila u željenom smjeru, odnosno da bi se razvila uvjerljiva protuargumentacija na početku dominantnome „medicinskom“ modelu. Kako je već rečeno, formalni akteri koji su službeno bili članovi radne skupine za izradu nacrtu Zakona o registru birača bili su Ministarstvo uprave, MUP, MVEP, Državno izborno povjerenstvo (DIP) te Ured za opću upravu Grada Zagreba. Svi su oni, s manje ili više interesa, podupirali „medicinski“ model, stoga GONG-ovo zalaganje za alternativno „ljudsko-pravaško“ rješenje nije imalo odjeka unutar radne skupine.

Međutim, činjenica da je u Hrvatskoj u tijeku proces reforme sustava socijalne skrbi u skladu sa svjetskim trendovima deinstitucionalizacije i prava na samozastupanje koji vodi Ministarstvo socijalne politike i mladih omogućila je susret predstavnika Udruge za samozastupanje i GONG-a s predstavnicima ministarstva socijalne politike na kojem su prezentirani naši argumenti. Kako je nacrt prijedloga Zakona išao na očitovanje svim relevantnim tijelima državne uprave, tako su istovremeno i komentari Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom na nacrt Zakona podupirali naše zahtjeve. Isto tako, premda je službeni stav DIP-a u radnoj skupini bio u korist „medicinskog“ modela, neki članovi i stručno osoblje DIP-a bili su skloniji „ljudskopravaškom“ modelu.

U pregovorima na razini Vlade, naši argumenti, koje je preuzelo Ministarstvo socijalne politike i mladih, potpomognuti komentarima Pravobraniteljice prevagnuli su, u čemu svakako ne treba zanemariti ni analizu izračuna troškova provedbe individualnih vještačenja. Najmanje 10 milijuna kuna, sudski troškovi te dodatno opterećenje administracije u zemlji s golemim proračunskim deficitom te ionako sporom i neučinkovitom administracijom u odnosu na znatno jeftinije alternativno rješenje, koje pritom Hrvatsku u međunarodnim okvirima stavlja na sam vrh, bila je ponuda koja se naprosto nije mogla odbiti.

Oblikovanje poruka

Nakon dugotrajnog i često mukotrpnog procesa istraživanja, prikupljanja podataka i analize, istraživačima je velik izazov odrediti odakle početi, tj. kako izvući ključne poruke koje su proizašle

⁴⁹ Young i Quinn. 2012: 91-93.

iz istraživanja. Često pokušavaju ispričati cijelu priču te se znaju izgubiti u detaljima i metodološkim izazovima. I dok za druge istraživače ove teme mogu biti zanimljive, za sve osobe koje nisu primarno istraživači takve su informacije nerazumljive i dosadne. Stoga je za uspješnu *policy* kampanju komunikacijski aspekt jednako važan kao i dobra analiza⁵⁰, a timski rad ponovno igra veliku ulogu.

Dobar je pristup završenu analizu predati osobi ili timu stručnom u komunikacijskim vještinama, kako bi oni ekstrahirali najvažnije poruke koje su proizašle iz analize te ih „preveli“ na jezik(e) i formate razumljive raznim ciljanim publikama. U tom pogledu treba imati na umu da neki izvanredni istraživači i analitičari nemaju potrebne komunikacijske vještine te da oni nisu najbolji prenositelji poruka, izuzev u iznimnim slučajevima kad se analiza predstavlja nekoj drugoj skupini istraživača koji će možda imati niz metodoloških pitanja. Naravno, ima i onih koji u sebi objedinjuju te osobine, no takvih je svakako manje.

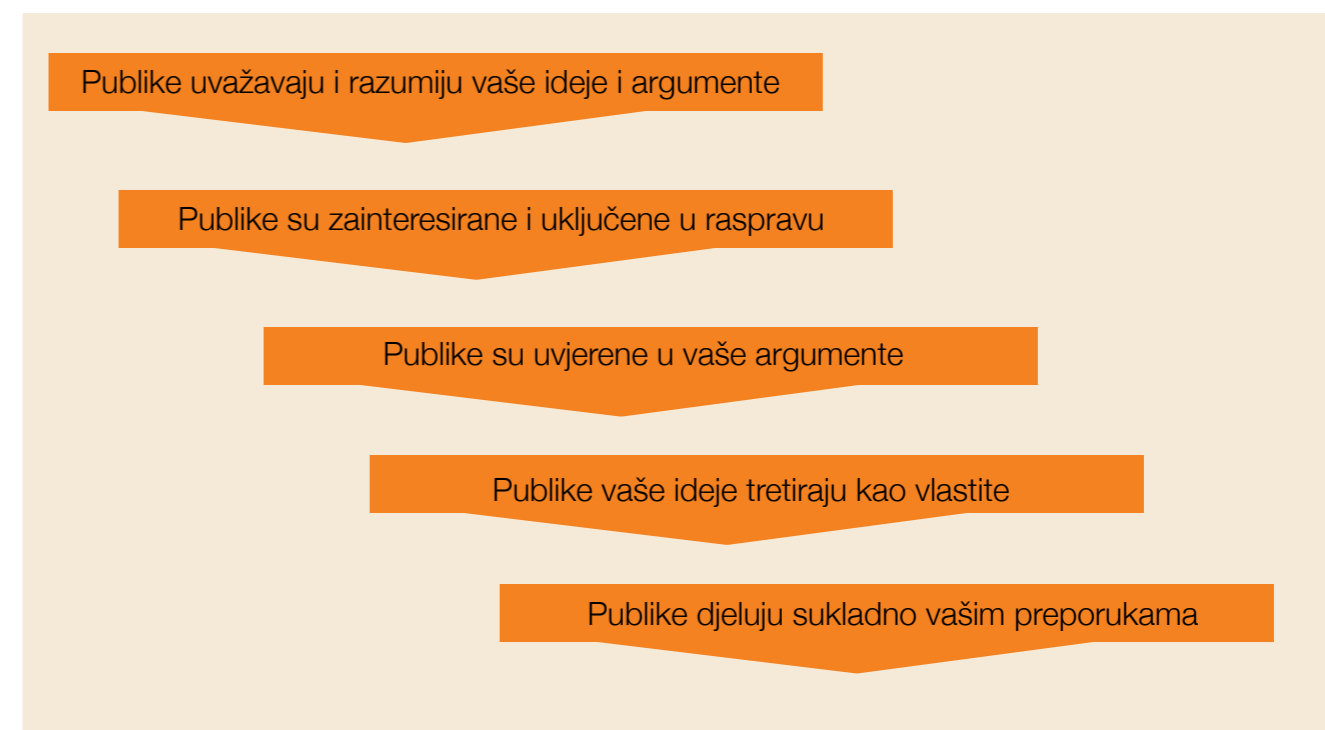
Poruka koja proizlazi iz vašeg *policy* istraživanja treba **kvalitetno argumentirati**:

1. trenutni problem iz kojeg proizlazi potreba za promjenom i
2. moguća rješenja koja proizlaze iz vašeg istraživanja.

To znači da morate odlučiti koje ćete dijelove analize inicijalno naglasiti, tj. što će biti glavna poruka koju ćete prenositi u različitim duljim ili kraćim formatima. Pritom treba voditi računa o tome da je glavna i prva poruka jednostavna, pamtljiva i lako prenosiva dalje. Zamislite igru pokvarenog telefona – cilj je da osoba na kraju lanca ispravno shvati i ponovi poruku.

Kada određujete što ćete naglasiti, vodite se slikom vrha sante leda ili zamislite situaciju u kojoj se s ključnim dionikom vozite dizalom. Upamtite da je cilj vaše prve poruke (dizalo-verzija) početi dijalog o nekoj temi te da ćete ostatak „sante“ imati priliku predstaviti u raspravama koje nadolaze, budući da će ostali stručnjaci željeti čuti detaljnije informacije o tome kako ste došli do svojih zaključaka. U tim će vam raspravama trebati čvrsta metodološka utemeljenost argumenata i prikupljenih podataka.⁵¹

Poruka ili poruke koje prenosite ciljanim publikama trebale bi pratiti sljedeći model⁵²:



⁵⁰ Young i Quinn. 2012: 111.

⁵¹ Young i Quinn. 2012: 118.

⁵² Prema: Young i Quinn. 2012: 114.

Oblikovanje učinkovitih poruka vještina je koja podrazumijeva privlačenje pozornosti, ukazivanje na prednosti i rizike i utjecaj na zabrinutosti i vrijednosti onih koji odlučuju. Drugim riječima, dobro oblikovana poruka prenosi upravo one dokaze koji će vašu publiku navesti da vam se prikloni, preuzme vašu poruku i „gura“ je dalje kao svoju.⁵³ Ne zaboravite da smo na početku rekli da je cilj zagovaranja u *policy* procesu upravo da oni kojima poruku prenosite tu poruku preuzmu i, sukladno svojoj poziciji moći u odlučivanju, djeluju u smjeru željenih promjena.

U našem primjeru, poruka je sadržavala sljedeće elemente:

privlačenje pozornosti	predloženo rješenje krši ustavna prava osoba lišenih poslovne sposobnosti, kao i međunarodne obaveze Hrvatske
ukazivanje na prednosti	– naše rješenje anulira pitanja kršenja ustavnih prava i međunarodnih obaveza, jeftinije je, provedljivije i pravedno; – naše rješenje postavilo bi Hrvatsku na sam svjetski vrh kad je riječ o biračkom pravu osoba lišenih poslovne sposobnosti.
ukazivanje na rizike	– predloženim rješenjem perpetuirao se u svijetu odbačen „medicinski“ model tretmana osoba lišenih poslovne sposobnosti; – predloženo rješenje teško je provedivo i dodatno opterećuje cijeli sustav.
utjecaj na zabrinutost	predloženo je rješenje preskupo – minimalno 10 milijuna kuna
utjecaj na vrijednosti onih koji odlučuju	naše je rješenje u skladu s nacionalnim strateškim dokumentima u području skrbi i prava za osobe s invaliditetom, kao i s međunarodnim konvencijama

Iz primjera je vidljivo da su naše glavne poruke imale uravnotežen odnos „mrkvi i batina“, ali i da su:

- bile relevantne za politiku o kojoj se raspravljalo;
- nudile praktična i provediva rješenja;
- bile lako pamtljive i stoga prenosive.⁵⁴

Da bi poruka zadovoljila uvjet „pamtljivosti i prenosivosti“, dobro je da naglašava nove, neočekivane, zanimljive podatke koji bacaju novo svjetlo na isto pitanje. U našem slučaju nove informacije bile su:

minimum 10 milijuna kuna na svega 4 promila ukupnoga biračkoga tijela

No, treba znati da neće svaka analiza pokazati tako dojmljivu troškovnu neučinkovitost predloženog rješenja. Drugi načini na koje se poruka može učiniti dojmljivom na prvu ruku uključuju:

- zanimljiv i pamtljiv naslov;
- iznenađujuće činjenice;
- ljudske priče koje podacima udišu život;
- vizualizacija podataka.⁵⁵

⁵³ Young i Quinn. 2012: 114.
⁵⁴ Young i Quinn. 2012: 119.
⁵⁵ Young i Quinn. 2012: 123.

Formati poruka

Nakon što ste razvili ključne poruke, vrijeme je da se pozabavite načinom na koji ćete ostvariti zagovaračke ciljeve, pri čemu treba imati na umu da je potrebno **isplanirati niz različitih aktivnosti i koristiti se različitim komunikacijskim kanalima i alatima**. Za *policy* analize najčešće je riječ o iznalaženju prilika u kojima ćete ključne poruke predstaviti zainteresiranoj javnosti, donositeljima odluka i potencijalnim saveznicima, poput individualnih sastanaka i lobiranja, organiziranja okruglih stolova ili konferencija te javnog ili medijskog predstavljanja nalaza.

Prirodno okruženje za zagovaranje nalaza *policy* analize unutar je same *policy* zajednice, i to je svakako prvo mjesto na kojem zagovaranje treba početi. No, ako unutar te zajednice naiđete na otpor, dobro je biti spreman za komunikaciju s medijima koji će plasmanom vašega alternativnog rješenja u javnost pridonijeti stvaranju javnog pritiska. Ovo je naročito relevantno u zemljama poput Hrvatske, gdje političke elite vrlo često reagiraju na neki problem tek kad se pojavi u medijima.⁵⁶

Za pripremu sustavne i kvalitetne komunikacije s medijima potrebna je zasebna analiza medija, temeljena na identificiranju najprimjerenijih kanala komunikacije za prethodno navedene aktere, ako je moguće s pomoću poznavatelja relevantne medijske scene. Kako bismo izabrali najučinkovitiji kanal komunikacije, treba identificirati ciljne medije prema vrsti (televizija, tisk, radio, internetski portali i specijalizirane *web*-stranice, društvene mreže, *newsletteri*...) i uređivačkoj politici (opći informativni, specijalizirani, dnevni, tjedni...) te konkretne novinare (reporteri, istraživači, urednici, komentatori...). Odnose s njima treba razvijati na temelju uzajamnog poštovanja i uvijek imati spremnu „ljudsku priču“ koja će nalaze istraživanja humanizirati i kontekstualizirati te je na taj način učiniti zanimljivom medijima i njihovim publikama.

U slučaju *policy* analize, tri su glavna tipa ciljanih publika:

- **Stručnjaci:** to mogu biti savjetnici političara, zaposlenici međunarodnih razvojnih agencija i organizacija, drugi istraživači iz drugih organizacija ili institucija, uključujući akademsku zajednicu. Kako biste njih uvjerali, **potrebno je predstaviti im cjelokupno istraživanje i argumentaciju, uključujući upotrijebljenu literaturu, dokaze, kao i opis same metodologije**.
- **Informirani nestručnjaci:** to mogu biti praktičari čiji posao uključuje rad na javnoj politici koju želite promijeniti i najčešće spadaju u skupinu osoba koje se koriste istraživanjima, ali ih ne proizvode. U ovu skupinu spadaju donositelji odluka, novinari, zaposlenici u organizacijama civilnog društva, državni ili lokalni službenici. Oni se mogu uvjeriti prikazom najvažnijih nalaza analize, dok im je detaljan prikaz cjelokupnih nalaza u pravilu nerazumljiv i nezanimljiv. **Ovu publiku ne zamarajte detaljima**.
- **Opća javnost:** ako nije direktno pogođena promjenom ili nije riječ o pitanju od velikog interesa šire javnosti, oni su u pravilu nezainteresirani za nalaze *policy* istraživanja. No, ako ih prijedlog rješenja svrstava u skupinu „gubitnika“ ili „dobitnika“ (a takve se skupine neminovno stvaraju u svakoj javnoj politici) ili pak predloženo rješenje odgovora na njihove potrebe, lako ih je zainteresirati ako poruku jasno formirate. **Za ovu publiku treba oblikovati najjednostavniju moguću poruku te na najjasniji mogući način predstaviti nalaze na kojima temeljite svoje argumente**.

Svim ovim publikama svoje nalaze možete predstaviti u pisanoj, govornoj ili vizualnoj formi, a primjeri su navedeni u tablici u nastavku. Pritom treba imati na umu da jedan te isti komunikacijski alat može biti od koristi različitim ciljanim publikama.

Ključno je točno i precizno definirati koja je to vrsta medija najprimjerenija – od televizijskih kampanja do društvenih mreža. Primjerice, u slučaju kampanje Gongga i Udruge za samozastupanje u cilju osvještavanja i informiranja o nadolazećim promjenama u odnosu na pravo glasa osoba

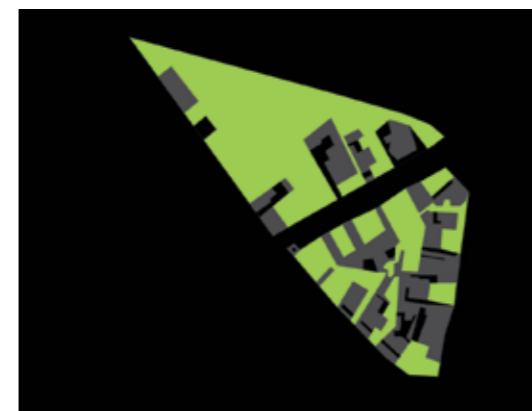
⁵⁶ Young i Quinn. 2012: 128.

lišenih poslovne sposobnosti, glavnu poruku prenijeli su samozastupnici videospotom u produkciji Fade Ina, prikazanog na televiziji uoči lokalnih izbora. Također, ima primjera utjecajnih kampanja na Facebooku (Hoću da to uđe u Ustav/U ime svih obitelji).

TIPOVI KOMUNIKACIJSKIH ALATA	FORMA ZA PRIENOS PORUKE	CILJANE PUBLIKE		
		STRUČNJACI	INFORMIRANI NESTRUČNJACI	OPĆA JAVNOST
TIPOVI KOMUNIKACIJSKIH ALATA	PISANA	<ul style="list-style-type: none"> - Policy studije (< 100 str.) - Policy analize (60-80 str.) - Istraživački izvještaji (50 str.) - Nacrti istraživanja - Članci u znanstvenim i stručnim časopisima 	<ul style="list-style-type: none"> - Fact sheet (1 str.) - Policy memo (do 3 str.) - Policy brief (3-8 str.) - Glasilo (newsletter) - članak u novinama ili časopisu - Intervju 	<ul style="list-style-type: none"> - Novinski komentar/blog - Intervju - Pisma čitatelja - Oglas, banner, naljepnica, plakat, majica...
	GOVORNA	<ul style="list-style-type: none"> - Prezentacije na konferencijama i okruglim stolovima - Manje formalne prezentacije na individualnim sastancima - Prezentacija unutar radnih skupina ili na javnim saslušanjima (npr. saborski odbori) 		<ul style="list-style-type: none"> - Radio i TV emisije - Govori na javnim događajima
	AUDIO-VIZUALNA		<ul style="list-style-type: none"> - Dokumentarni filmovi - Spotovi na radiju ili televiziji 	
	INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA TEHNOLOGIJA	<ul style="list-style-type: none"> - Internetske stranice posvećene zagovaranju - stručni elektronički mediji/publikacije 	<ul style="list-style-type: none"> - E-mail kampanje - Internetske peticije - Internetske stranice - Društveni mediji – Facebook, Twitter itd. - SMS kampanje 	

Vizualizacije mogu biti naročito dojmljive i lako pamtljive, pa u nastavku donosimo nekoliko jednostavnih primjera za inspiraciju.

Prvi primjer odnosi se na projekt makedonske inicijative SkopjeRaste, čiji je cilj potaknuti raspravu o viziji razvoja Skopja koja će uključivati interese i potrebe svih njegovih stanovnika (više o samom projektu na <http://skopjeraste.mk/pages/about/>). SkopjeRaste izradilo je interaktivnu mapu skopskih gradskih četvrti na kojima se usporedno (za 1990., 2012. i 2020. godinu) mogu vidjeti promjene u mikrolokacijama. Kako je zavidno velika zelena površina u 22 godine u potpunosti nestala u korist (ne)planske gradnje vidljivo je iz usporednog prikaza zelenih površina iz 1990. i 2012. godine u gradskoj četvrti Bunjakovec 1.

1990.⁵⁷2012.⁵⁸

Drugi je primjer tehnički znatno jednostavniji, ali ništa manje dojmljiv, a predstavlja vizualizaciju nalaza istraživanja o kvaliteti života sto najsiriomašnjih, iscrtan na ulici u Budimpešti⁵⁹:



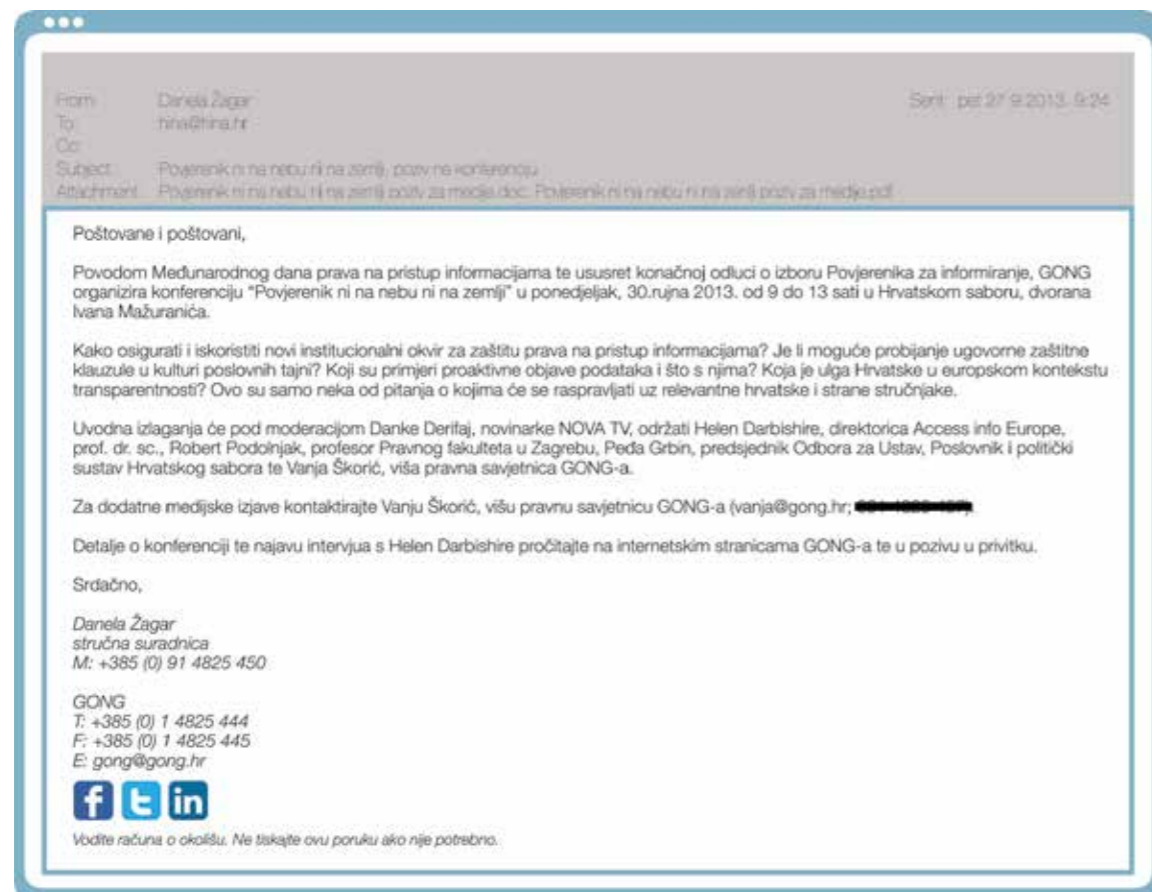
Ovakve vizualizacije svakako vam mogu pomoći da skrenete pozornost na svoje *policy* istraživanje i potaknete raspravu.

⁵⁷ <http://skopjeraste.mk/plans/?f1=29&f3=1990&f5=2D&f6=2>

⁵⁸ <http://skopjeraste.mk/plans/?f1=29&f3=2012&f5=2D&f6=2>

⁵⁹ Zahvaljujemo Goranu Buldioskom iz Think Tank Funda Fondacije otvoreno društvo koji nam je ukazao na inovativne vizualizacije podataka tijekom svog predavanja održanog u Berlinu 28. lipnja 2013. u sklopu TRAIN konferencije; više o samom projektu na <http://www.sociopedia.hu/> i <http://www.youtube.com/watch?v=axAD6sy86ls/>.

U ostvarivanju efikasne komunikacije s informativnim medijima, a posebno novinarima, neophodno je oblikovati poruke jasno i odabrati najprimjerenije komunikacijske alate. Primjerice, prilikom obavještanja medija o održavanju događaja o kojemu bi mogli izvijestiti javnost, što je najjednostavnije obaviti slanjem *e-maila* ciljanim redakcijama i novinarima, potrebno je jasno i kratko definirati o čemu je riječ u samoj temi *e-maila* (konferencija, presica, javno okupljanje, performans, prosvjed, marš...) Uz lako pamtljiv naslov i opis događaja, neophodno je navesti kada i gdje se održava, o čemu će biti riječ, tko su sugovornici i kako se može doći do dodatnih informacija i eventualnih izjava. Detaljna verzija koja je potrebna novinaru izvjestitelju s događaja prilaže se *e-mailu*, dok se kratka verzija s osnovnim informacijama za urednike navodi u samom tijelu *e-maila*.



Uz informiranje o javnim događajima, mediji prenose i poruke oblikovane u priopćenja.

Ako mediji zatraže posebne izjave, prethodno razjasnite kontekst u kojem bi se vaše izjave našle, a zatim skicirajte i artikulirajte željenu poruku kako biste mogli biti što jasniji i konkretniji te kako biste smanjili potrebu drugih za interveniranjem u vašu poruku. Kako biste se bolje pripremili, unaprijed se raspitajte o tehničkim detaljima (ide li uživo, unutar kojeg se konteksta objavljuje, koliko bi izjava idealno trebala trajati...).

Kako bi se mogao evaluirati rezultat komunikacije s medijima, neophodno je od početka kampanje osigurati *pressclipping*, tj. članke u novinama i na internetskim portalima, te snimke radijskih i televizijskih emisija. Uz statističke podatke o doseg poslatih poruka, *pressclipping* istovremeno služi kao svojevrsno ogledalo i poticaj na dijalog.

Na kraju, važan je dogovor o daljnjem tijeku suradnje i u konačnici barem simbolična zahvala suradnicima. Sav doprinos vanjskih suradnika treba primjerenom obilježiti, naprimjer navođenjem u Godišnjem izvještaju organizacije, od volonterskog rada (podatke o volonterima prikupljati od početka u skladu sa Zakonom o volonterstvu) do individualnog ili organizacijskog doniranja sredstava za kampanju, čime se ujedno osigurava transparentnost i vjerodostojnost financiranja.

Prenositelj(i) poruke

Nakon što ste na početku planiranja odredili kada bi se bilo optimalno uključiti u raspravu te identificirali ciljne publike za svoju poruku, vrijeme je da se donese odluka o tome tko će biti „lica“ kampanje. Naime, u javnom je zagovaranju podjednako važno tko prenosi poruku i sama poruka, te stoga izbor prave ili pravih osoba može imati presudnu ulogu. Prisjetite se da smo govorili o važnosti osobnih i profesionalnih odnosa zagovarača i donositelja odluka. Osoba ili osobe koje prenose poruke trebaju biti spremni izdvojiti vrijeme i energiju u uvjeravanje i pregovaranje s ciljanim publikama kroz nekoliko kanala i u različitim razdobljima komunikacije unutar procesa odlučivanja, kako bi se približili ostvarenju cilja. Upravo zato odluku o tome tko će preuzeti ulogu prenositelja poruke ne treba shvatiti olako. U organizacijama civilnog društva najčešće se događa da tim ljudi iz vodstva organizacije ili koalicije preuzima tu ulogu, u skladu s procjenom kapaciteta, vještina, resursa, pa i osobnih poznanstava i reputacije.⁶⁰

U odabiru prenositelja poruke, ovo su neka od pitanja koja biste si trebali postaviti:⁶¹

- Je li naša organizacija najbolji prijenosnik poruke ili bi tu ulogu bolje odigrala neka druga organizacija?
- Imamo li resurse, vjerodostojnost, reputaciju, vidljivost i podršku koja nam je nužna da bi nas ostali akteri shvatili ozbiljno?
- Imamo li potrebne komunikacijske i vještine izgradnje odnosa s ljudima da bismo na najbolji način prenijeli poruku?
- Tko nam može biti podrška u ovom procesu?
- U tome ne treba zaboraviti ulogu potencijalnog korisnika pozitivnih promjena do kojih bi dovela očekivana promjena te autentičnost njegove ili njezine priče.

Odlike snažnog prenositelja poruke uključuju sljedeće:

- imati prepoznatljivost u smislu stručnosti ili inovacija čiji se doprinos smatra vrijednim u području o kojem je riječ;
- imati ugled respektabilnog istraživača, analitičara ili komentatora u tom području;
- predstavljati važnog aktera u tom *policy* području;
- imati dobre odnose i vidljivost u *policy* mreži;
- imati pristup ključnim „igračima“ tog *policy* područja;
- uživati povjerenje donositelja odluka u tom području;
- uživati povjerenje, ima senzibilitet i izgrađene odnose s osobama na koje će promjena najviše utjecati;
- imati prepoznatljivost kao osoba ili organizacija koja ima kapaciteta i želje uključiti se u zagovarački proces te donijeti promjenu.⁶²

Samoprocjena u odnosu na upravo navedena pitanja i odlike dat će vjerodostojnu sliku toga kako vas i donositelji odluka i ostali članovi te *policy* zajednice percipiraju, što bi vam trebalo biti od pomoći u odabiru prenositelja poruka. Ako imate većinu ovih odlika, vjerojatnije je da će vas ostali prihvatiti kao aktera koji ima što reći. Pritom, naravno, ne postoji očekivanje da se oni s vašim

⁶⁰ Young i Quinn, 2012: 97.

⁶¹ Young i Quinn, 2012: 97-98.

⁶² Young i Quinn, 2012: 99-100.

stavovima slažu, no važno je da vas percipiraju kao osobu i/ili organizaciju koja u raspravi ima moć uputiti je u drugom smjeru. Upravo iz te moći proizlazi njihova nemogućnost ignoriranja vašeg doprinosa.⁶³

Na svu sreću, zagovaranje je timska „igra“ te nije nužno da samo jedna osoba ili samo jedna organizacija posjeduje sve ove odlike. Važno je prepoznati područja vlastite podkapacitiranosti te izgraditi savezništva s onim osobama ili organizacijama koje upotpunjuju vaše kapacitete. Osim toga, podrška neke šire grupe utjecajnih pojedinaca ili organizacija također može imati ključnu ulogu. Upravo je ovo bilo ključno za uspjeh kampanje osiguravanja prava glasa osoba lišenih poslovne sposobnosti. Naime, kombinirane odlike Udruge za samozastupanje i GONG-a, uz podršku Platforme 112, osigurale su prevagu naših argumenata na kraju procesa odlučivanja. U nastavku je opisan taj proces.

Udruga za samozastupanje ima reputaciju organizacije koja se niz godina bavi pitanjima ljudskih prava osoba s intelektualnim teškoćama i prepoznata je kao organizacija kojoj su interesi krajnjih korisnika u prvom planu. Isto tako, prepoznatljiv je akter u području politike socijalne skrbi i reformi koje teže provedbi deinstitucionalizacije. GONG je, uslijed dugogodišnjeg praćenja bora zagovaranja promjena u izbornom sustavu, postao neformalan član svih radnih skupina koje se tiču izbornog zakonodavstva. Iz te pozicije, GONG je redovito član svih radnih skupina koje se bave nekim od aspekata izbornog zakonodavstva, a u ovom je slučaju bio ravnopravan član skupine za izradu nacrtu prijedloga Zakona o registru birača. Platforma 112, kao najveća platforma organizacija civilnog društva u Hrvatskoj okupljena oko vrijednosti demokracije, pluralizma i vladavine prava svojim se aktivnostima, koje uključuju i izradu analitičkih izvještaja u zadnje dvije godine, nametnula kao relevantan akter, ne samo u domaćim nego i u međunarodnim krugovima. Takva reputacija omogućava članovima Platforme jednostavan pristup međunarodnim akterima (Europska komisija, diplomatski zbor, Europski parlament...) koji imaju moć „neformalno pritisnuti“ hrvatsku Vladu ako se pokaže potreba. Osim toga, prava osoba s invaliditetom dio su zajedničkih zahtjeva Platforme koja redovito prati rad Vlade i izvještava o napretku i izostanku napretka u određenim područjima. S obzirom na ove odlike, GONG je odigrao ulogu prenošenja alternativnog rješenja unutar radne skupine te u raspravu unijeti novi „ljudskopravaški“ diskurs. Udruga za samozastupanje bila je glavni prijenosnik poruke prema Ministarstvu socijalne politike i mladih, kod kojih uživa dobru reputaciju, dok je Platforma 112 javnom objavom alternativnog policy rješenja koje su izradili GONG i Udruga za samozastupanje zajedničkim snagama, osigurala dodatani pritisak na Vladu, ali i pojavljivanje ove inače nezastupljene teme u mainstream medijima (emisija Paravan, na HTV1).

Iz primjera je vidljivo da je svaka od organizacija odigrala ulogu prijenosnika poruke prema nekoj od ciljanih publika, što je bilo moguće budući da je sama poruka bila jasna i dogovorena. O važnosti i načinu oblikovanja jasnih poruka govorimo u sljedećem poglavlju.

Plan aktivnosti kampanje

Dosad smo definirali očekivani pomak nakon kampanje (opći cilj kampanje) izabравši najprimjereniji pristup, na temelju analize aktualnog konteksta i potencijala za promjene. Nakon toga, na temelju analize aktera i njihovog pozicioniranja na skali moći i sklonosti, definirali smo ciljane grupe i ciljane promjene u odnosima njihovih moći i sklonosti (specifični ciljevi kampanje). To nam je ujedno omogućilo da definiramo ciljane publike i njima najprimjerenije komunikacijske kanale, na temelju čega su oblikovane ključne poruke i njihovi formati, tj. poruke su „pakirane“ u formatima i na jeziku koji je primjeren svakoj od ciljanih publika.

Na temelju tako razvijene zagovaračke strategije možemo pristupiti razradi plana aktivnosti zagovaračke kampanje. Važno je zapamtiti da kod planiranja zagovaračke kampanje u svrhu *policy* zagovaranja treba:

- predvidjeti više različitih tipova aktivnosti kroz dulji vremenski period (uključujući pripremu, provedbu i *follow-up*);
- predvidjeti prepreke na koje možete naići te osmisliti adekvatan odgovor na njih – oni će vjerojatno biti odlučujući elementi vaše kampanje;
- na početku isplanirati samo kratkoročne aktivnosti, a nastavak planirati i provoditi sukladno reakciji koju ste dobili od svojih ciljanih publika;
- početi sa zagovaranjem što prije, a ako je moguće, čak i tijekom provedbe samog istraživanja – takav pristup može biti od koristi kod otvorenosti donositelja odluka u prihvaćanju vaših prijedloga, naročito ako njihovu inicijalnu povratnu informaciju uključite u preporuke.⁶⁴

Kako bi se plan aktivnosti mogao prikazati u tabličnom formatu, uz definiranje odgovornih osoba i potrebnih resursa (financije!) neophodno je definirati zadatke koji proizlaze iz svih specifičnih ciljeva, kao i potreba ciljanih skupina, kanala, formata i prenositelja poruka. Primjerice, korisno je otpočeti voditi sustavnu brigu o kalendaru javnih (i internih) događaja te različitim adresarima (sve ciljane skupine, a posebno mediji). Na kraju, pri planiranju vremena potrebnog za pripremu, provedbu i *follow-up* zadataka valja imati na umu da je moguć nepredviđen razvoj događaja.

Prilikom zagovaranja za uvođenje biračkog prava osoba potpuno lišenih poslovne sposobnosti komunikacijskim alatima i kanalima nastojalo se prenijeti poruku dvjema ključnim ciljanim publikama – donositeljima političkih odluka (nadležnim ministarstvima, saborskim zastupnicima te nadležnim saborskim odborima) te senzibilizirati opću javnost – hrvatske građane, za probleme jedne „nevidljive“ grupacije ljudi u hrvatskome društvu. GONG je u suradnji s UZS-om izradio fact sheet u kojemu je prikazana spomenuta neustavnost i analiza troškova predloženog Zakona o registru birača od strane predlagatelja te u kojemu je predloženo omogućavanje biračkog prava osobama potpuno lišenih poslovne sposobnosti na ravnopravnoj osnovi s ostalim biračima kao jedino ustavno i najjeftinije rješenje. Tijekom prvog čitanja prijedloga Zakona o registru birača taj je fact sheet upućen Odboru za ljudska prava i nacionalne manjine te Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav i svim klubovima saborskih zastupnika. Također, predstavnici GONG-a i UZS-a predstavili su predloženo rješenje i na sjednicama tih odbora prilikom rasprave o prijedlogu Zakona zajedno s Pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom. S obzirom na to da je tijekom plenarne saborske rasprave izražena potreba da se preispita predloženi Zakon u pogledu uskrate biračkog prava osoba potpuno lišenih poslovne sposobnosti, prije drugog čitanja Zakona, taj je fact sheet upućen Ministarstvu socijalne politike i mladih u suradnji s kojim je i izvršen pritisak na izmjene predloženog Zakona o registru birača. U međuvremenu je u Zagrebu u organizaciji Ministarstva socijalne politike bio održan i Regionalni seminar Vijeća Europe o sudjelovanju osoba s invaliditetom u političkom i javnom životu, gdje su predstavnici GONG-a i UZS-a imali priliku još jedanput upozoriti na predložene izmjene Zakona o registru birača. Nakon usvojenih predloženih izmjena odredaba Zakona o registru birača tijekom drugog čitanja prijedloga Zakona, GONG i UZS zajedno su u suradnji s udrugom Fade In izradili TV i radiospot „Naš glas, naša snaga“ kojim se kako same samozastupnike, tako i hrvatske građane nastojalo upoznati s novim važnim izmjenama u pogledu ostvarivanja biračkog prava jedne grupacije ljudi te osvijestiti opću javnost o tome koliko je važno što napokon i ta grupacija ljudi, kao zadnja u društvu, ima mogućnost ostvarivanja biračkog prava. Nakon stupanja Zakona na snagu te neposredno prije održavanja lokalnih izbora, GONG i UZS zajedno su izradili vodič o izborima i biračkome pravu za samozastupnike u lako čitljivom formatu te održali edukacijske radionice u 11 lokalnih grupa na kojima se samozastupnika upoznalo s novim izmjenama zakona o registru birača, ali i na kojima se pobliže razgovaralo o načinu ostvarivanja biračkog prava te o vrstama izbora. Također, izrađeni su i leci o načinu ostvarivanja biračkog prava na predstojećim lokalnim izborima za samozastupnike koji su u suradnji s Ministarstvom socijalne politike podijeljeni u svim centrima za socijalnu skrb te ustanovama za osobe s intelektualnim teškoćama. Svi su ti materijali objavljeni i lako dostupni na internetskim stranicama UZS-a, GONG-a te Ministarstva socijalne politike. O ostvarenim izmjenama Zakona te o važnosti istih GONG i UZS u obraćanju sa širom publikom služili su se društvenim medijima poput Facebooka, ali i časopisom UZS-a „Glas samozastupnika“ u lako čitljivom formatu kojim se UZS obraća svojim članovima, ali i svim zainteresiranim samozastupnicima.

4) PRIMJERI ANALITIČKIH I ZAGOVARAČKIH AKTIVNOSTI ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Unutar projekta LIBERA – podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju – organizirana je edukacija za organizacije civilnog društva u području *policy* analize i zagovaranja, a nakon toga je zainteresiranim organizacijama osigurana podrška u provedbi analitičkih aktivnosti i zagovaranja za zaštitu ljudskih prava sukladna njihovim željama i potrebama.

U nastavku su opisane aktivnosti organizacije s kojima je GONG ostvario suradnju.

INICIJATIVA „SVI MI – ZA HRVATSKU SVIH NAS“

Inicijativa koja se zalaže za uključivo društvo, a protiv širenja mržnje i netolerancije u Hrvatskoj u koju su uključene brojne organizacije civilnog društva okupljene oko Platforme 112 počela je s organiziranim djelovanjem u studenome 2013. godine organizirajući brojne javne akcije, tribine, prostore za dijalog i jedan TV spot. Kroz suradnju s GONG-om unutar projekta LIBERA - podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju - podržana je obrazovna grupa inicijative koja je provela analitičke i zagovaračke aktivnosti usmjerene na promociju i unapređenje interkulturalnog učenja kroz formalno i neformalno obrazovanje te unapređenja kvalitete i sustavnosti provedbe ustavnog prava nacionalnih manjina na obrazovanje na njihovom jeziku i pismu te učenje o vlastitoj kulturi.

ISTARSKA MREŽA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Više organizacija civilnog društva u Poreču, a nakon toga i u drugim dijelovima Istre, izrazile su potrebu za međusobnim umrežavanjem i boljom suradnjom o kojoj se na sam prijedlog organizacija intenzivno razgovaralo na javnom događaju organiziranom kroz projekt LIBERA – podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju - u Puli u studenome 2013. godine. Kroz isti projekt nastavilo se po potrebi podržavati analitičke i zagovaračke aktivnosti neformalne mreže koje su usmjerene na veću transparentnost i suradnju između jedinica lokalne i regionalne samouprave te organizacija civilnog društva, kao i na osiguravanju stabilne podrške za rad organizacija koje se zalažu za ljudska prava i unapređenje kvalitete života različitih društvenih skupina. Rezultata aktivnosti umrežavanja je Civilna platforma Istre koja je javnosti predstavljena u studenom 2014. godine.

DRUŠTVO DISTROFIČARA, INVALIDA CEREBRALNE I DJEČJE PARALIZE I OSTALIH TJELESNIH INVALIDA GRADA VARAŽDINA

Društvo je osnovano 1981. godine i u svom članstvu ima 920 članova, uključujući osobe oboljele od mišićne distrofije, cerebralne paralize te ostale tjelesne invalide s područja Grada Varaždina i Varaždinske županije.

Suradnja unutar LIBERA projekta uključuje razmjenu ideja o dokumentiranju slučajeva te analitičke i zagovaračke aktivnosti vezane za unapređenje kvalitete života osoba s invaliditetom u lokalnoj sredini. Osobit je fokus bio na zagovaranju pa je unutar projekta izrađen letak o mjerama podrške i izjednačavanja mogućnosti za uključivanje osoba s invaliditetom u tržište rada.

HRVATSKA UDRUGA ZA ŠKOLOVANJE PASA VODIČA I MOBILITET

Misija je Udruge podizanje svijesti društva o pravima, mogućnostima i potrebama osoba s invaliditetom, što pridonosi senzibiliziranosti zajednice te povećanju broja neovisnih i samostalnih osoba, kroz poboljšanje njihove mobilnosti i kvalitete svakodnevnog života. Udruga promiče osnovna ljudska prava i kvalitetu življenja slijepih i drugih osoba s invaliditetom, te djece s teškoćama u razvoju, stvarajući uvjete za njihovu socijalnu uključenost u zajednicu. Udruga potiče i razvija samozagovaračku ulogu svojih članova na promicanju ljudskih prava u kontekstu primjene

Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, zakonskih propisa i nacionalnih strateških dokumenata te osigurava mehanizme za primjenu propisanih standarda i kriterija rada korisnika s psima pomagačima koji su im dodijeljeni.

Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje podršku u analitičkim aktivnostima o mobilnosti slijepih osoba te uvjetima vezanim za pse vodiče, rehabilitacijske i terapijske pse. Kroz analitičke aktivnosti pripremljene su preporuke vezano uz mobilnost slijepih za donošenje novog zakona ili za izmjenu Zakona o kretanju slijepe osobe s pomoću psa vodiča.

HRVATSKA UDRUGA LIJEČENIH I OBOLJELIH OD HEPATITISA „HEPATOS“

Udruga „HULOH Hepatos“ prva je udruga u Republici Hrvatskoj čija su ciljna skupina oboljeli od virusnih hepatitisa. Udruga je humanitarna, nevladina i nestranačka organizacija osnovana u Splitu 2000. godine. Osnovni ciljevi organizacije uključuju pružanje savjetovanja i podrške oboljelima od virusnih hepatitisa, zagovaranje za prava pacijenata i suzbijanje diskriminacije, javnozdravstveno djelovanje s ciljem prevencije širenja zaraze te informativne i edukativne kampanje usmjerene prema javnosti.

Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje analitičke aktivnosti vezane za prava i potrebe oboljelih od hepatitisa te zagovaranje unapređenja kvalitete i dostupnosti liječenja s ciljem unapređenja kvalitete života pacijenata.

KRIJESNICA - UDRUGA ZA POMOĆ DJECI I OBITELJIMA SUOČENIM S MALIGNIM BOLESTIMA

Krijesnica pomaže djeci i obiteljima suočenim s malignim bolestima s ciljem unapređenja kvalitete života kroz psihosocijalnu i pravnu podršku, rehabilitacijske i edukacijske programe, izdavaštvo te aktivnosti zagovaranja i lobiranja. Surađujući sa zdravstvenim, obrazovnim i drugim stručnjacima udruga djeluje na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini, od 2000. godine s fokusom na partnerstvo s korisnicima u rješavanju problema dječje onkologije. Korisnici Krijesnice su obitelji čija se djeca liječe na nekom od dječjih onkoloških odjela u Hrvatskoj, obitelji čija su djeca uspješno završila tretman i oni koji su izgubili dijete zbog maligne bolesti. Vizija Krijesnice je društvu koje odgovara na sve potrebe teško, kronično i po život ugrožavajuće bolesne djece i mladih te članova njihovih obitelji.

Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje analitičke aktivnosti u dva područja: kvalitetnog organiziranja dječje palijativne skrbi te izrade mehanizama sigurnih pritužbi. Nakon analiza i izrađenih preporuka iste su prezentirane na različitim javnim događanjima kako bi pridonijele unapređenju postojećeg sustava te tijekom izrade Nacionalnog programa za djecu. Uz navedeno, kroz projekt pružene su konzultacije i u drugim zagovaračkim područjima Krijesnice: veća uključenost volontera u sustav zdravstva, poštivanje prava hospitalizirane djece i druge djece u liječenju te protokol o postupanju i komunikaciji medicinskih djelatnika u posebno osjetljivim i teškim slučajevima.

RODA - RODITELJI U AKCIJI

Udrugu čini skupina zainteresiranih građanki i građana koji se zauzimaju za dostojanstvenu trudnoću, roditeljstvo i djetinjstvo u Hrvatskoj. Svojim djelovanjem postali su prepoznati u javnosti u područjima ostvarivanja prava na adekvatnu roditeljnu naknadu, prava na roditeljni dopust, medicinski potpomognute oplodnje, trudnoće i poboljšanja uvjeta rađanja, u promociji, edukaciji i savjetovanju o dojenju, edukaciji i podršci roditeljima i budućim roditeljima, sigurnosti djece u prometu te zagovaranju prava djeteta i roditelja za vrijeme bolničkog liječenja djeteta. U svim područjima rada trude se djelovati u više smjerova – informirati i educirati ciljne skupine

društva, aktivno (i aktivistički) utjecati na promjene sustava te utjecati na strukture vlasti kako bi se stvorili infrastrukturni, zakonski i ostali preduvjeti promjena koje smatraju nužnima u ostvarenju svoje vizije, društva koje aktivno radi na ispunjavanju potreba te zaštiti i ostvarivanju prava djece, roditelja, budućih roditelja i obitelji u cjelini, uključujući pravo pojedinca na izbor utemeljen na znanju.

Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje podršku u analitičkim i zagovaračkim aktivnostima među kojima su analiza pozitivnog utjecaja platnenih pelena na dječju dobrobit i okoliš te konzultacije oko izrade alternativnog izvještaja o provedbi Konvencije o pravima djeteta. U 2014. udruga Roda, zajedno s Hrvatskom udrugom IBCLC savjetnica za dojenje (HUSD), sastavila je i podnijela alternativno izvješće Odboru za prava djeteta Ujedinjenih naroda (Committee on the Rights of the Child - CRC) o stanju u Hrvatskoj na području dojenja. Odbor za prava djeteta UN-a nadgleda implementaciju Konvencije o pravima djeteta UN-a u državama članicama, a alternativna izvješća prikupljena od nevladinih organizacija, uz službena izvješća državnih tijela, važan su izvor informacija o pravoj slici stanja na temelju koje Odbor daje preporuke vladama država. Odbor za prava djeteta prepoznaje dojenje kao važan dio prava djece na najviši standard zaštite zdravlja, tako da su izvješća o stanju dojenja CRC-a, na temelju kojih se vladama daju preporuke za poboljšanja, važan dio procesa zaštite prava djece i promocije dojenja. Važnost dojenja kao prava djeteta prepoznata je i u Konvenciji o pravima djeteta, u članku 24. Udruga je u protekloj godini bila aktivna i u zaštiti radnih prava roditelja te je bila zagovarački angažirana unutar Ženske radničke fronte.

RUKE ZA BOLJU MAKARSKU

Građanska inicijativu „Ruke za bolju Makarsku“ (skraćeno „Ruke“) osnovana je 2012. u Makarskoj, i to kao udruga građana koji su svojim konstruktivnim prijedlozima i volonterskim radom na različite načine nastojali poboljšati život lokalne sredine. U ožujku 2014. Udruga je svoje djelovanje usmjerila prema aktivnom građanstvu i međusektorskoj suradnji. Kao svojevrsna platforma građanskog aktivizma Udruga nastoji sustavno raditi na podizanju svijesti građana i interesnih skupina o potrebi za aktivnim angažmanom i sudjelovanjem u procesu odlučivanja i društvenim procesima, stvarajući istovremeno preduvjete za jačanje odgovornosti nositelja vlasti na lokalnoj razini. Udruga nastoji potaknuti građansko sudjelovanje u lokalnoj sredini s osobitim naglaskom na sudjelovanje djece i mladih te grad prilagođeniji njihovim potrebama. Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje podršku u analitičkim i zagovaračkim aktivnostima usmjerenima na veće sudjelovanje mladih u društvenom životu zajednice i u procesima donošenja odluka, osobito kroz podršku u radu vijećima učenika i savjetu mladih.

UDRUGA RODITELJA „KORAK PO KORAK“

Udruga roditelja „Korak po korak“ nevladina je i neprofitna udruga čiji je osnovni cilj promicanje vrijednosti društva usmjerenog na djecu. Osnovna djelatnost Udruge jest promicanje prava djece i njihovih obitelji na dostojan život, suradnja s predškolskim, školskim i drugim ustanovama koje skrbe o djeci i obitelji, zajednički nastup članova pred državnim organima i ustanovama te lokalnim zajednicama, organiziranje seminara i javnih predavanja, izdavačka djelatnost, suradnja s domaćim i inozemnim organizacijama te promicanje donatorstva i sponzorstva.

Udruga roditelja „Korak po korak“, u suradnji s partnerima Alfa Albona iz Istarske županije, Feniks iz Dubrovačko-neretvanske županije, portalom Alfa iz Belišća i udrugom U.Z.O.R. iz Primorsko-goranske županije, u okviru projekta „Osnažimo pravo djece da budu sigurna“ provela je istraživanje o poznavanju i primjeni propisa kojima se djeca štite od nasilja. Nakon toga su organizirani javni događaji usmjereni na rješavanje utvrđenih problema. Kroz suradnju s GONG-om, unutar projekta LIBERA - podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju - osigurana im je podrška u oblikovanju preporuka, kao i podrška tijekom planiranja i provedbe zagovaračkih aktivnosti.

UDRUGA ZA UNAPRJEĐENJE DUŠEVNOG ZDRAVLJA „VRAPČIĆI“, SLAVONSKI BROD

Udruga je osnovana 2009. godine sa svrhom borbe za ljudska i građanska prava osoba s psihičkim smetnjama i unaprjeđenje mentalnog zdravlja. Ciljevi Udruge:

- pridonijeti ostvarenju prava osoba s psihičkim smetnjama na ravnopravnost u društvu, rad, stanovanje i druga ljudska prava;
- pridonijeti ostvarenju odgovarajuće zdravstvene i socijalne skrbi osoba s psihičkim smetnjama ili osobama koje imaju potrebe slične osobama s takvim stanjem;
- boriti se protiv stigme koja prati osobe s psihičkim smetnjama;
- pomoć u procesu socijalizacije i adaptacije osoba s psihičkim smetnjama;
- pomoć u organizaciji liječenja i rehabilitaciji osoba s psihičkim teškoćama;
- prevencija psihičkih poremećaja.

Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje podršku u analitičkim i zagovaračkim aktivnostima radi destigmatizacije osoba s psihičkim smetnjama i njihovog punopravnog uključivanja u društvo te senzibilizaciju zajednice. Zagovaračka aktivnost udruge uključivala je prezentaciju rada i uspjeha u lokalnoj zajednici te nastojanje da se za aktivnosti udruge osigura adekvatan prostor.

PRIMJERI AKTIVNOSTI UDRUGE ZA UNAPRJEĐENJE DUŠEVNOG ZDRAVLJA

„VRAPČIĆI“, SLAVONSKI BROD

Od osnivanja Udruga je mjesto okupljanja i druženja bolesnika s psihotičnim poremećajem i drugim psihičkim smetnjama u kojoj se nakon bolničkog liječenja tim osobama osigurava mjesto gdje se mogu rekreirati, družiti, zabaviti i biti okruženi brigom i razumijevanjem. Udruga broji 135 članova s tendencijom rasta i provodi mnogobrojne radionice koje su usmjerene na poboljšanje kvalitete života bolesnika i njihove obitelji te osamostaljivanje i očuvanje poslovne sposobnosti kao što su: grupna psihoterapija, psihoedukacijska predavanja, grupe podrške i samopomoći članovima obitelji oboljelih, javna predavanja/radionice usmjerene na podizanje svijesti o važnosti mentalnog zdravlja. Aktivnosti udruge ostvarile su velike rezultate. Otkako se od 2012. organizira redovito i aktivno okupljanje članova, zabilježena je manja stopa rehospitalizacije, a bitno je i istaknuti da od osnivanja udruge svi članovi udruge žive u svojim obiteljima te nitko nije smješten u Dom za odrasle psihički bolesne osobe. Udruga se u svom radu uvelike oslanjala na volonterski doprinos stručnjaka, profesionalaca i entuzijasta.

Kroz suradnju s GONG-om, unutar projekta LIBERA - podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju - članovi/-ice udruge osmislili su analitičku i nekoliko zagovaračkih aktivnosti kako bi potaknuli bolju uključenost osoba s psihičkim smetnjama, senzibilizirali okolinu te zagovarali osiguranje boljih uvjeta za osobe s psihičkim smetnjama, kao i prostor za održavanje aktivnosti. S ciljem boljeg detektiranja potreba osoba s psihičkim smetnjama početkom travnja 2014. održana je fokusna grupa u kojoj je sudjelovalo 9 osoba koje boluju od shizofrenije i bipolarnog afektivnog poremećaja. Sudionici fokusne grupe iznijeli su informacije i dojmove o svom životu prije bolesti, suočavanju s bolešću (uočavanju prvih simptoma, hospitalizaciji i sl.), načinima nošenja s psihičkim tegobama te odnosu okoline. Sudionici fokusne grupe opisivali su stigmatizirajući stav okoline te osjećaje isključenosti, neshvaćenosti, odbačenosti i različitosti. Temeljem rezultata fokusne grupe i analize prikupljenih podataka izrađena je analiza s opisom problema i preporukama za unaprjeđenje kvalitete života i destigmatizaciju osoba s psihičkim smetnjama. Analiza je prezentirana donositeljima odluka i javnosti kroz javne manifestacije, od kojih je osobito inovativna predstava. Kako bi informirali i osvijestili lokalnu zajednicu i širu javnost kreirana je inkluzivna predstava koja prikazuje događaje iz života psihički oboljelih u kojoj glume članovi Udruge za unaprjeđenje duševnog zdravlja „Vrapčići“ i druge osobe iz lokalne zajednice koje imaju glumačkih afiniteta i javile su se za sudjelovanje u predstavi, a sudjeluje i zbor Udruge. Priče oboljelih članova jezgra su za scenarij koji su za ovu kazališnu predstavu napisali diplomanti Umjetničke akademije u Osijeku Matej Safundžić i Luka Stilinović koji i sami glume u predstavi.

Kazališna predstava ima edukativnu funkciju pa prikazuje osnovne psihijatrijske pojmove i definicije, a omogućava i kontakt s osobama s psihičkim smetnjama te potiče razumijevanje njihove pozicije. Psihički oboljeli pojedinci često se i neopravdano doživljavaju kao opasni, nesposobni i neodgovorni. Sudjelovanje članova Udruge u pripremi i izvedbi predstave izravno opovrgavaju navedena stigmatizirajuća uvjerenja drugih. Istraživanja pokazuju da je osobno iskustvo i kontakt s psihički oboljelima povezano s pozitivnijim stavom i boljim prihvaćanjem psihički bolesnih osoba. Zato je ova kazališna predstava antistigmatizirajuća i edukativna za zajednicu, a osnažujuća za same osobe s psihičkim smetnjama.

ZAGREB PRIDE

Zagreb Pride je *queer* feministička i antifašistička udruga koja se zalaže za ostvarenje aktivnog društva solidarnosti i ravnopravnosti slobodnog od rodni i spolnih normi i kategorija te bilo koje druge vrste opresije. Kroz edukaciju, istraživanje, javno zagovaranje, osnaživanje i direktnu akciju Zagreb Pride bori se za LGBTIQ osobe i zajednicu, nenormativne obitelji i društvo u cjelini te radi na dokidanju svih oblika diskriminacije uz punu promociju, poštovanje i zaštitu ljudskih prava. Kao neformalna grupa pri različitim LGBT i srodnim organizacijama djeluje od 2002., a od 10. rujna 2008. Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje podršku u planiranju i provedbi analitičkih i zagovaračkih aktivnosti vezanih za ravnopravnost istospolnih životnih zajednica.

LORI

Udruga LORI osnovana je je 19. listopada 2000. s ciljem informiranja i senzibiliziranja javnosti za prihvaćanje pripadnica/-ka seksualnih i rodni manjina (lezbijke, gej muškarci, biseksualne, transrodne, transeksualne, interseksualne i *queer* osobe - LGBTIQ), uklanjanja predrasuda i homo-/bi-/transfobije, ukidanja diskriminacije na osnovi seksualne orijentacije, rodnog/spolnog identiteta i/ili rodnog izražavanja te ostvarenja stvarne jednakosti pred zakonom.

Aktivnosti udruge uključuju:

- edukaciju, pružanje podrške i osnaživanje same LGBTIQ zajednice;
- promociju prava LGBTIQ osoba i povećanje vidljivosti;
- kampanje i projekte usmjerene na osvješćivanje javnosti te ukazivanje na probleme, oblike diskriminacije i nasilje nad pripadnicama/-cima seksualnih i rodni manjina;
- informiranje i senzibiliziranje društva za prihvaćanje LGBTIQ osoba;
- smanjenje predrasuda i stigmatizacije LGBTIQ populacije;
- stvaranje tolerantnog ozračja i društva u kojem se poštuju prava svih građanki i građana.

Suradnja unutar projekta LIBERA uključuje podršku u planiranju i provedbi analitičkih i zagovaračkih aktivnosti vezanih za ravnopravnost istospolnih životnih zajednica te podršku u analizi doprinosa edukativnih aktivnosti za mlade.

PRIMJERI AKTIVNOSTI UDRUGA ZA ZAŠTITU PRAVA LGBTIQ OSOBA ZAGREB PRIDE I LORI

Organizacije Zagreb Pride i LORI zajedno su s drugim organizacijama za zaštitu ljudskih prava krajem 2013. i u 2014. godini provodile zagovaračke kampanje za zaštitu i unapređenje prava LGBTIQ osoba, a suradnja u planiranju i provedbi dijela analitičkih i zagovaračkih aktivnosti osigurana je iz projekta LIBERA – podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju - pa će u nastavku biti prikazane aktivnosti ovih dvaju organizacija kao primjera dobre prakse.

Kampanja „Građani glasaju protiv“ okupila je u studenom 2013. godine devedesetak udruuga koje se u nekom dijelu bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava kako bi potaknule građanke i građane da 1. prosinca 2013. izađu na referendum o unošenju definicije braka kao zajednice žene i muškarca u Ustav RH i glasaju PROTIV. Budući da je referendum predlagao odredbu koja je isključiva prema obiteljskim zajednicama istospolnih parova te da je retorika kojom su se koristili inicijatori referenduma bila takva da je dovedena u pitanje ravnopravnost LGBTIQ osoba, inicijativa je nastojala ukazati na nepravdu napada na ravnopravnost i pozivala građane da glasanjem PROTIV stanu u obranu ljudskih prava. Radi osiguravanja zagovaranja utemeljenog na analizi problema i utemeljenim preporukama, prije oblikovanja ključnih poruka kampanje u suradnji s GONG-om provedeno je istraživanje javnog mijenja, a nakon toga je osmišljena kampanja.

Kroz medijske istupe poznatih osoba i predstavnika iz civilnog društva, pravno/javno zagovaranje i razne druge aktivnosti poput snimanja videospotova, pokretanja web-stranice www.glasajprotiv.com i koncerta na Trgu bana Josipa Jelačića u Zagrebu se kampanja „Građani glasaju protiv“ trudila informirati građane te ukazati na posljedice referenduma na daljnji razvoj ljudskih prava u Republici Hrvatskoj te slične inicijative ugrožavanja prava manjina u ostalim europskim zemljama.

U Rijeci je također osnovana Riječka građanska inicijativa „Ujedinjeni/e PROTIV diskriminacije“ koju su činile sljedeće udruge i inicijative: LORI, Terra, Oaza, Molekula, Glas razuma – Pokret za sekularnu Hrvatsku, Izlazak & okupljeni/e građani/ke. Kampanja je također djelovala s ciljem informiranja građana/-ki o diskriminaciji i dalekosežnim posljedicama ovakvog mijenjanja Ustava te o važnosti izlaska na referendum i glasanja protiv. Aktivnosti kampanje bile su brojne: tiskanje i distribucija letaka, plakata i bedževa, konferencija za novinare/-ke, info-štanđ na Korzu, gostovanje na radioemisijama i lokalnoj televiziji, predavanja i tribine, izradu videoklipova s poznatim javnim osobama koje podržavaju LGBT prava i protive se diskriminaciji, radionice izrade transparenta te prosvjedna šetnja i glazbeni program na Korzu. Velik broj aktivista/-ica, volontera/-ki te građana/-ki, među kojima je i velik broj javnih osoba (glazbenici/-ice, glumci/-ice, gradonačelnik, radio- i TV voditelji/-ice, profesori s Filozofskog fakulteta u Rijeci te mnoge druge javne osobe) podržali su ovu kampanju na razne načine, uključujući i sudjelovanje u protestnoj šetnji u kojoj je sudjelovalo oko 1000 osoba. Iako je ukupno javno mnijenje od početka u velikoj mjeri bilo sklono Ustavom onemogućiti sklapanje braka istospolnim parovima te je u konačnici bilo više izjašnjavanja ZA ustavne promjene o braku, ova je kampanja ipak postigla dva uspjeha: povezala je brojne organizacije civilnog društva u zajedničkom djelovanju za zaštitu prava manjina te je uspjela informirati dio javnosti koji je prema rezultatima javnog mišljenja i u većoj mjeri bio spremniji glasati ZA ustavnu promjenu bez razumijevanja njezinih posljedica.

Inicijativa za životno partnerstvo okupila je početkom 2014. godine građanke i građane, organizacije i udruge koji su se zalagali za donošenje Zakona o životnom partnerstvu i njegovo poboljšanje. Nedugo nakon završetka izrade nacrtu Zakona o životnom partnerstvu, udruga Zagreb Pride u suradnji s nekoliko drugih organizacija koje se bave LGBT temama pokrenula je Inicijativu za životno partnerstvo kako bi se podržalo donošenje Zakona, pratio proces donošenja Zakona, informirala javnost o Zakonu i predložila poboljšanja prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Inicijativi se nakon osnivanja priključilo još udruga koje se bave zaštitom i promicanjem različitih segmenata ljudskih prava te je ona u konačnici brojala tridesetak raznih drugih diljem Republike Hrvatske. Unutar projekta LIBERA – podrška organizacijama u istraživanju i zagovaranju - osigurana je podrška inicijativi u izradi zagovaračkog plana. Uz zagovaračke aktivnosti, Inicijativa za životno partnerstvo u Zagrebu pokrenula je web-stranicu www.zivotnpartnerstvo.com, snimila dva videospota u znak podrške donošenju Zakona o životnom partnerstvu, organizirala javne akcije diljem Hrvatske (500+ fotografija s natpisom podrške „Vrijeme je za životno partnerstvo“) te se kroz prisutnost u medijima trudila informirati javnost o Zakonu o životnom partnerstvu i važnosti njegovog donošenja. Cilj Inicijative za životno partnerstvo bio je podržati i osigurati donošenje Zakona o životnom partnerstvu bez velikih izmjena teksta Zakona, što je u konačnici ostvareno, a konačni tekst Zakona poboljšan je u odnosu na početni prijedlog Zakona.

Ususret Zakonu o životnom partnerstvu LORI je pokrenuo lokalnu kampanju usmjerenu na Rijeku i okolicu kako bi informirale javnost, kao i LGBT zajednicu o Zakonu o životnom partnerstvu vodeći računa o lokalnim potrebama. Kampanji je prethodila analiza podataka za Rijeku i okolicu, a rezultati istraživanja za to područje (Istraživanje o nasilju, diskriminaciji i zločinu iz mržnje protiv LGBTIQ osoba u Hrvatskoj; Zagreb Pride, Lezbijska organizacija Rijeka „LORI“, Queer Sport Split, 2013.) pokazuju da čak 51,5% ispitanika/-ica želi službeno registrirati svoju vezu. Aktivnosti koje su provedene uključuju: kviz o životnom partnerstvu (u svrhu upoznavanja LGBT osoba o promjenama koje ZZP donosi), akcija slikanja za životno partnerstvo u trajanju od 2 dana (odazvalo se oko 300 osoba), istraživanje o percepciji sigurnosti LGBT osoba - fokusna grupa u kojoj je sudjelovalo 8 osoba (koliko su LGBT osobe spremne koristiti se pravima koja im ZZP donosi te osjećaj sigurnosti LGBT osoba nakon referenduma). U 12. mjesecu 2013. godine mobilizirani su stručnjaci/-kinje da dostave svoje prijedloge i komentare na predloženi Nacrt Zakona o životnom partnerstvu te je Ministarstvu uprave upućena Izjava o važnosti donošenja Zakona o životnom partnerstvu koju su potpisali/-e brojni/-e suradnici/-ice s Filozofskog fakulteta u Rijeci i Zagrebu, psiholozi/-ginje, organizacije civilnoga društva i ostali.

U sklopu projekta „Drugačije društvo je moguće: Ujedinjeni za LGBT ravnopravnost“ Zagreb Pride je u suradnji s LORI i Queer Sportom Split proveo veliko terensko istraživanje o diskriminaciji, zločinu iz mržnje i nasilju protiv LGBTIQ osoba koje su živjele ili trenutačno žive u Republici Hrvatskoj. Istraživanje je provedeno od travnja do lipnja 2013. godine, a upitnik se ispunjavao osobno. Prikupljeno je 690 upitnika na području Zagreba, Rijeke, Splita, Osijeka, Istre te ostatka Hrvatske, od toga je 173 upitnika prikupljeno na području Rijeke, okolice i Istre. Osim osobnih intervjua, LORI je u istraživanju sudjelovala i unoseći ispunjene upitnike u bazu za analizu podataka.

LORI provodi i projekt „Smanjenje homo/bi/transfobije u srednjim školama i osiguranje adekvatne podrške za LGBT srednjoškolsku populaciju“. Osnovni su ciljevi projekta smanjiti homofobiju, bifobiju i transfobiju te vršnjačko nasilje i zlostavljanje među mladima na osnovi spolne orijentacije, rodnog identiteta i njegova izražavanja te zaštititi ljudska prava srednjoškolske LGBT populacije.

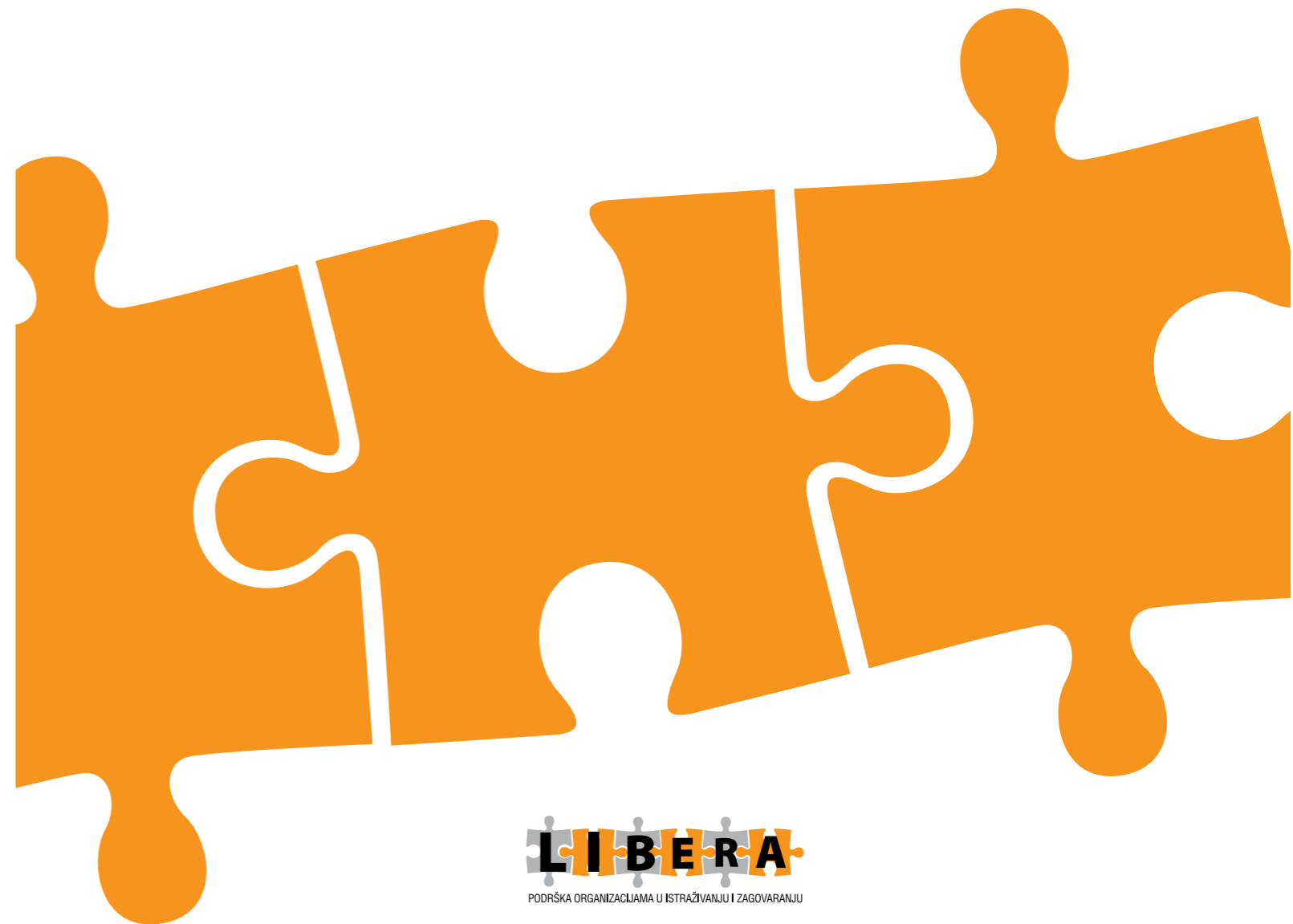
U hrvatskim školama vidljivi su različiti oblici homo-/bifobije i transfobije, kao i zabrinjavajuća prisutnost vršnjačkog nasilja i/ili zlostavljanja na osnovi spolne orijentacije i/ili rodnog identiteta. Istraživanje koje je LORI provela 2007. godine na uzorku od 592 LGBTIQ osobe (Procjena potreba seksualnih i rodnih manjina u Hrvatskoj – rezultati istraživanja, Lezbijska organizacija Rijeka „LORI“ Rijeka, 2007.) pokazuje da je 9,8% ispitanika/-ica bilo izloženo nasilju svojih školskih kolega/-ica te da je svaka treća osoba koja je sudjelovala u istraživanju bila diskriminirana u školi ili na fakultetu. Čak 48,5% ispitanika/-ica navodi kako u školi ili na fakultetu nisu imali pristup pozitivnim informacijama/reakcijama o homoseksualnosti, rodnim i spolnim identitetima i sl. Iz direktnog rada s LGBT zajednicom jasno se ističe da su LGBT mladi izuzetno ranjiva skupina, da često nemaju potporu i podršku u svojoj obitelji niti u školskom okruženju. Pokazalo se nužnim: a) provesti edukaciju stručnih suradnika/-ica u školama o LGBT temama i pružanju podrške LGBT učenicima/-icama; b) educirati nastavnike/-ice o LGBT tematici i važnosti suzbijanja homofobije i transfobije; c) informirati učenike/-ice o objektivnim informacijama vezanima za LGBT tematiku te nasilju i/ili zlostavljanju LGBT učenika/-ica; d) osigurati dostupne i raznolike izvore podrške za osobe koje su doživjele nasilničko ponašanje zbog spolne orijentacije i/ili rodnog identiteta, i e) provoditi programe i aktivnosti u cilju suzbijanja homofobije i transfobije te razvijanja tolerancije i jednakopravnosti u obrazovno-odgojnom sustavu. Istraživanje stavova srednjoškolaca prema homoseksualnosti (Izveštaj istraživanja o mišljenjima i stavovima prema homoseksualnosti u srednjim školama u Zagrebu, Hodžić, A. i Bijelić, N., Zagreb, Queer Zagreb, 2012.) potvrdilo je da je trećina učenika/-ica počinila verbalno i/ili fizičko nasilje prema osobama zbog njezine/njegove navodne seksualne orijentacije. Nisku razinu spremnosti prihvaćanja različitosti potvrđuje i podatak da pravo na poštovanje i slobodu određivanja rodnog identiteta i izražavanja ne odobrava čak 78% učenika/-ica, dok je oko 60% profesora/-ica negativnog stava prema vidljivosti i javnosti neheteronormativnih rodnih i seksualnih identiteta/izražavanja.

Iako nacionalne politike, programi i inicijative u Hrvatskoj prepoznaju važnost zaštite djece i mladih od zlostavljanja, nedostaju programi, smjernice i regulative koji se izravno odnose na seksualnu orijentaciju i/ili rodni identitet te suzbijanje homo-/bi-/transfobije u školama. Školski/-ske djelatnici/-ice nemaju adekvatna znanja ni vještine kako suzbijati i rješavati ovaj društveni problem, a često su i sami/-e pod utjecajem vlastite homo-/transfobije. Nadalje, u školama su mlade LGBT osobe često prisiljene skrivati svoj identitet strahujući od odbacivanja i nasilja, suočavanja s negativnim komentarima učenika/-ica i nastavnika/-ica, a u slučaju proživljenog nasilja i/ili zlostavljanja nisu poznati i dostupni izvori podrške za ove učenike/-ice.

U 2012. godini projekt financijski podržan od Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva obuhvatio je ove aktivnosti: edukaciju stručnih djelatnika/-ica (psihologa/-ginja i pedagoga/-ginja) te zainteresiranih nastavnika/-ica u pet srednjih škola u Rijeci i dvije srednje škole u Opatiji, izdavanje „Priručnika za nastavnike/ice i stručne suradnike/ice o vršnjačkom nasilju i zlostavljanju nad LGBTIQ učenicima/icama“ koji je distribuiran u oko 400 srednjih škola u Hrvatskoj, izdavanje brošure za mlade „Šalji dalje“ u svrhu prihvaćanja različitosti i pružanja objektivnih informacija o LGBT temama te izradu „Smjernica za suzbijanje homo/bifobije i transfobije te vršnjačkog nasilja i/ili zlostavljanja na osnovi spolne orijentacije i rodnog identiteta/izražavanja u školama“. U 2013. Udruga je počela s predavanjima za učenike/-ice 3. i 4. razreda srednje škole uz pismeno odobrenje ravnatelja/-ica škola (prvo predavanje bilo je na poziv same škole). Dva predavanja održana su u Gimnaziji „Eugen Kumičić“ iz Opatije, a nakon toga održana su još dva predavanja u Hotelijersko-turističkoj školi u Opatiji. U sklopu projekta „True colours - we are all wonderful people“, koji su pod pokroviteljstvom ACES-a (Academy of Central European Schools) provele Gimnazija „Eugen Kumičić“ iz Opatije i Škofijska gimnazija iz Vipave (Slovenija), održano je predavanje učenicima/-icama na temu „LGBT - sloboda u različitosti, ali jednakost u pravima“ i, prvi put, Živa biblioteka. Ovaj način informiranja učenika/-ica o LGBT osobama, njihovoj problematici, pravima i potrebama pokazao se izuzetno korisnim, edukativnim i zanimljivim. Kroz individualan pristup postiže se osnova za bolje prihvaćanje LGBT osoba i razvija se svijest o važnosti te problematike. Krajem lipnja i početkom rujna 2014. godine upućen je službeni zahtjev srednjim školama u Primorsko-goranskoj županiji (22 srednje škole) za održavanje predavanja za učenike/-ice. Cilj predavanja jest informirati učenike/-ice o tematici spolnih i rodnih manjina, kao i suzbijanja nasilja i/ili zlostavljanja na osnovu seksualne orijentacije i/ili rodnog identiteta/izražavanja među mladima. Sadržaj predavanja komplementaran je preventivnom programu i građanskom odgoju i obrazovanju, kao i nastavnom planu Zdravstvenog odgoja, i to u modulima „Prevenција nasilničkog ponašanja“ i „Spolno/rodna ravnopravnost i odgovorno spolno ponašanje“, što se školama prezentiralo kratkim analitičkim dokumentom. Evaluacije učenika/-ica najvećim dijelom pokazuju kako im je ovo predavanje bilo edukativno i korisno te kako im je približilo život LGBT osoba i probleme s kojima se susreću. Većina učenika/-ica navodi da im se najviše sviđela priča „Drugačiji svijet“, a posebno ih je dirnulo pismo djevojke svojim roditeljima. Bitno je i naglasiti da učenici/-ice u evaluaciji navode da su naučili/-e razloge za potrebu organiziranja Gay Pridea, kako se gej osobe osjećaju u društvu, kako je teško živjeti osobama koje su drugačije i dr. Razrednice/-ici su u učionici tijekom predavanja, a reakcije nastavnika/-ica na predavanje vrlo su pozitivne.

POPIS LITERATURE

1. Birkland, Thomas A. 2006. Agenda Setting in Public Policy. u: Frank Fischer, Gerald J. Miller i Mara S. Sidney, ur. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London. Taylor and Francis CRC Press: 63-79.
2. Burnham, Peter; Gilland, Karin; Grant, Wyn i Layton-Henry, Zig. 2004. *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
3. Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
4. Donahue, John D. i Zeckhauser; Richard J. 2006. Public-Private Collaboration. u: Michael Moran, Martin Rein i Robert E. Goodin. ur. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press: 496-525.
5. Dye, Thomas. R. 1987. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
6. Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
7. Esmark, Anders i Triantafyllou, Peter. 2007. Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. u: Peter Bogason i Mette Zølner, ur. *Methods in Democratic Network Governance*. Houndsmills. Palgrave Macmillian: 99-124.
8. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost 'o' javnih politikah in 'za' javne politike. u: Danica FinkHafner, ur. *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede: 9-30. Grdešić, Ivan. 1987. Policy analiza. *Politička misao*. 24(3): 3-18.
9. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
10. Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
11. Halmi, Aleksandar. 2005. *Strategije kvalitativnih istraživanja u primijenjenim društvenim znanostima*. Zagreb: Naklada Slap.
12. Hermans, Leon M. i Thissen, Wil A. H. 2009. Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research*. 196(2): 808-818.
13. Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
14. Hogwood, Brian W. i Gunn, Lewis A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
15. Howlett, Michael i Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
16. Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. 42: 73-89.
17. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine 140/09
18. Kustec Lipicer, Simona. 2012. *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb: Disput.
19. Pavić-Rogošić, Lidija i Bakker, Suzanne. 2013. Kako do boljih javnih politika? Doprinosi civilnog sektora. ODRAZ – Održivi razvoj zajednice.
20. Petak, Zdravko. 2007. Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. u: Mirjana Kasapović, ur. *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb. Fakultet političkih znanosti: 187-215. Kasapović, ur. *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb. Fakultet političkih znanosti: 187-215.
21. Mitchell, Jerry. 2007. The Use (and Misuse) of Surveys Research in Policy Analysis. u: Frank Fischer, Gerald J. Miller i Mara S. Sidney, ur. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London. Taylor and Francis CRC Press: 369-380.
22. Petak, Zdravko. 2009. Pojmovnik. *Hrvatska javna uprava*. 9(1): 283-295.
23. Petek, Ana. 2011. Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva. *Anali Hrvatskog politološkog društva 2010*. 7: 101-122.
24. Petek, Ana. 2012a. *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža. Doktorska disertacija*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
25. Petek, Ana. 2012b. Pojmovnik. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 12(1): 301-312.
26. Petek, Ana. 2012c. Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*. 3(11): 37-45.
27. Parsons, Wayne. 1995. *Public policy. An introduction to the Theory and practice of policy analysis*. Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar.
28. Schneider, Anne i Ingram, Helen. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87(2): 334-347.
29. Škrabalo, Marina. 2010. *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH*. Sarajevo: Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini.
30. Torfing, Jacob. 2007. *Comparative Analysis Based on Expert Reports*. u: Peter Bogason i Mette Zølner, ur. *Methods in Democratic Network Governance*. Houndsmills. Palgrave Macmillian: 74-98.
31. Weimer, David L. i Vining, Aidan R. 1999. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
32. Young, Eóin i Quinn, Lisa. 2007. *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike. Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Istočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
33. Zølner, Mette, Rasmussen, Iben Ørum i Dreyer Hansen, Allan. 2007. Qualitative Interviews. *Studying Network Narratives*. u: Peter Bogason i Mette Zølner, ur. *Methods in Democratic Network Governance*. Houndsmills: Palgrave Macmillian: 125-147.



LIBERA
PODRŠKA ORGANIZACIJAMA U ISTRAŽIVANJU I ZAGOVARANJU



Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Fakultet političkih znanosti

Projekt financira Europska unija, a sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.