

Gradovi za jednakost

—
ostvarivanje
načela jednakosti
na lokalnoj razini



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge



GRADOVI ZA JEDNAKOST

Priručnik „**Gradovi za jednakost – ostvarivanje načela jednakosti na lokalnoj razini**“ izrađen je i tiskan u sklopu projekta „Gradovi za jednakost – bolja zaštita od diskriminacije na lokalnoj razini kroz upravljanje raznolikošću i jednakošću“, koji financira Europska unija putem programa „Prava, jednakost i građanstvo“ (2014 – 2020), sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, a provode ga Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj.

Za sadržaj ove knjige odgovorni su isključivo autori, odnosno Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Europska komisija i Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske nisu odgovorni za način na koji će biti korištene u njoj sadržane informacije.

Ova knjiga nije u prodaji i dijeli se besplatno.



Copyright ©2019

Hrvatski pravni centar i
Udruga gradova u Republici Hrvatskoj
(sva prava pridržana)

Nakladnik

Hrvatski pravni centar (HPC)
Zagreb, Hebrangova 21

Za nakladnika

Goranka Lalić Novak, predsjednica HPC-a

Urednica

Heidi Eterović

Lektura i korektura

Dunja Vranešević

Dizajn i prijelom

Vjeko Sumić

Tisak

D.S.M.-GRAFIKA, Zagreb

Naklada

Tiskano u 700 primjeraka

ISBN 978- 953-6635-10- 8

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001034713

Hrvatski pravni centar i
Udruga gradova u Republici Hrvatskoj

Gradovi za jednakost

ostvarivanje načela
jednakosti na lokalnoj
razini

Priručnik priredila Heidi Eterović
u suradnji s Markom Ercegovićem
i Tijanom Vukojičić Tomić

Predgovor

Pitanje jednakosti građana u novije vrijeme postaje sve važnije nakon dugog razdoblja zanemarivanja jer su strana iskustva pokazala da nejednakost narušava odnose u društvu i otežava postizanje svih ciljeva kojima ono teži. Budući da građani sva prava i mogućnosti ostvaruju upravo u svojim lokalnim zajednicama, ondje gdje žive i rade, u njima je pitanje jednakosti još vidljivije.

Kad govorimo o jednakosti, zapravo govorimo o tome da bi svi trebali imati jednake prilike i da se prema nikomu ne bi trebalo lošije odnositi zbog nekih njegovih osobina. Zakonom uvedena zabrana diskriminacije¹ samo je jedan važan korak. Napredna društva i zdrave zajednice prepoznaju se po tome što u svim područjima svojeg djelovanja pokušavaju osigurati ljudima mogućnosti da se koriste svojim potencijalima i unaprijede vlastiti život u jednakim uvjetima kao i ostali članovi zajednice. Gradovi u tome mogu pomoći u prvom redu tako što će osigurati da pri obavljanju svojih poslova ne isključuju nijednu skupinu ljudi, već im naprotiv pomažu ostvariti ljudska prava i građanske slobode. Istraživanja koja smo proveli u sklopu projekta „Gradovi za jednakost“, koji financira Europska unija iz programa „Prava, jednakost i građanstvo“, sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, a provode Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, pokazuju da gradovi u Hrvatskoj većinom prepoznaju potrebu ostvarenja jednakih mogućnosti za svoje građane. To je vidljivo iz činjenice da velik broj njih, unatoč ograničenim sredstvima i ovlastima, provodi programe usmjerene određenim skupinama za koje se smatra da su u nepovoljnom društvenom i ekonomskom položaju.

1 · Zakon o suzbijanju diskriminacije: (*Narodne novine* 85/2008 i 112/2012): „Članak 1. (1) Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.“

U ovom priručniku pokušali smo prepoznati naprednu praksu gradova te je prikazati u kontekstu međunarodnih, inozemnih i domaćih aktivnosti kojima gradovi preuzimaju sve veću odgovornost za osiguranje jednakosti i ljudskih prava u cjelokupnom rasponu svojeg djelovanja. Pritom smo osobito željeli naglasiti važnost uključivanja pitanja jednakosti u procese upravljanja gradovima te uključivanja građana u odlučivanje o važnim pitanjima u njima, koja su temelj dobrog upravljanja. Vjerujemo da ovakav pristup omogućuje gradovima ostvarivanje stvarnih i održivih pozitivnih učinaka u ovom području i učinkovitije korištenje ograničenim sredstvima koja su im na raspolaganju.

Priručnik se sastoji od tri glavna dijela. U prvom se dijelu osvrćemo na funkciju grada kao demokratske institucije i razmatramo važnost, koristi i načine na koje grad može preuzeti političko vodstvo i objaviti da je jednakost njegov prioritet. U drugom dijelu govorimo o tome kako osigurati stvarni učinak javnih politika koje provodi grad te o tome što on može učiniti da bi unaprijedio jednakost među građanima u okviru svojih funkcija pružatelja javnih usluga i poslodavca. U trećem se dijelu osvrćemo na važnost uključivanja građana u osmišljavanje, odlučivanje i provedbu mjera za unapređenje jednakosti u gradu te na neke načine kao se to može postići.

Nadamo se da će ovaj priručnik ohrabriti gradove da u suradnji s građanima i drugim dionicima razviju i unaprijede svoju praksu i tako postanu još poželjnijim mjestom za život. Time će se pridružiti sve većem broju gradova i njihovih mreža koji na europskoj i međunarodnoj razini uče jedni od drugih i surađuju ne bi li odredili ulogu i mogućnosti djelovanja gradova u ovom području.

Također se nadamo da će gradovima u Hrvatskoj u tome pomoći i Indeks „Gradovi za jednakost“ koji će im omogućiti da sami procijene svoj učinak i usporede ga s onim što su postigli drugi te da zajednički unaprijede vidljivost svojih uspjeha i same jednakosti među građanima, koja je najviša vrednota ustavnog poretka.

Heidi Eterović

Sadržaj

I. Kako grad preuzima vodstvo, objavljuje namjere i gradi partnerstvo · 1

1. Koja je uloga grada · 3
2. Koje su prednosti preuzimanja vodstva · 5
3. Na što upućuju istraživanja i međunarodna praksa · 8
4. Kako predvodničku ulogu grada provesti u djelo · 12
5. Kako upoznati sve s onim što ste postigli · 14
6. Kako definirati i mjeriti uspješnost · 15

II. Kako uključiti pitanja jednakosti u upravljanje gradom · 19

1. Funkcije grada i područja djelovanja u ostvarivanju jednakosti · 21
2. Poznavanje lokalne zajednice kao temelj javne politike · 22
 - 2.1. Važnost objektivnih podataka · 22
 - 2.2. Kako to provesti u djelo · 25
 - 2.3. Kako definirati i mjeriti uspješnost · 26
3. Javne usluge prilagođene potrebama građana · 27
 - 3.1. Praksa unapređenja dostupnosti javnih usluga · 27
 - 3.2. Određivanje prioriteta i planiranje usluga · 33
 - 3.3. Odnos prema građanima · 37
 - 3.4. Kako uključivanje načela jednakosti provesti u djelo · 38
 - 3.5. Kako definirati i mjeriti uspješnost · 39
4. Obučeno i motivirano osoblje · 41
 - 4.1. Odnos grada prema svojim zaposlenicima · 41
 - 4.2. Kako jednaki pristup prema zaposlenicima provesti u djelo · 44
 - 4.3. Kako definirati i mjeriti uspješnost · 45

III. Kako uključiti građane u unapređenje jednakosti u gradu · 47

1. Sudjelovanje građana · 49
2. Koje su prednosti uključivanja građana · 56
3. Mehanizmi za uključivanje građana · 57
4. Pretpostavke za uspješno uključivanje građana · 59
5. Kako to provesti u djelo · 61
6. Kako definirati i mjeriti uspješnost · 63

Prilozi · 65

1. Indeks „Gradovi za jednakost“: upitnik za samoprocjenu · 65
2. Načela dobrog upravljanja Vijeća Europe · 69

Zahvale

U sadržaj ovog priručnika ugrađeni su doprinosi mnogih, na prvom mjestu gradova koji su prepoznali važnost unapređenja jednakosti među svojim građanima i gradili s tim povezanu praksu.

Prilagoditi tekst stvarnim uvjetima u gradovima pomogli su nam:

- u poglavlju o preuzimanju vodstva, izražavanju namjere i izgradnji partnerstva: **Mirjana Galant**, zamjenica gradonačelnika Grada Pazina; **Ante Galić**, pročelnik Tajništva Grada Šibenika; **Hrvoje Kovač**, zamjenik gradonačelnika Grada Lepoglave
- u poglavlju o uključivanju pitanja jednakosti u poslovne procese u gradu: **Helena Masarić**, pročelnica Ureda Grada Opatije; **Marselo Mitrović Matić**, tajnik Grada Vodica; **Miljenka Radović**, pročelnica Upravnog odjela za upravu i društvene djelatnosti Grada Preloga
- u poglavlju o uključivanju građana: **Alisa Aliti Vlašić**, viša savjetnica u Dubrovačkoj razvojnoj agenciji; **Morana Müller Gradečak**, viša stručna suradnica za pripremu i provedbu projekata EU-a iz područja odgoja, obrazovanja i sporta Grada Bjelovara; **Marijana Žižić**, pročelnica Upravnog odjela za gospodarstvo, zaštitu okoliša i europske fondove Grada Solina.

Našem radu svojim su savjetima i znanjem doprinijeli, abecednim redom navedeni, i:

Shams Asadi (Grad Beč); **Niall Crowley** (Values Lab, Irska); **Mirela Despotović** (Centar za civilne inicijative); **Dana Dobrić Jambrović** (Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci); **Geraldine Guille** (Agencija Europske unije za temeljna prava); **Anka Kekez Koštro** (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu); **Višnja Ljubičić** (Pravobranitelj za ravnopravnost spolova); **Paula Raužan** (Agencija lokalne demokracije Sisak); **Anka Slonjšak** (Pravobranitelj za osobe s invaliditetom); **Nevija Srdoč** (Grad Pazin); **Tena Šimonović Einwalter** (Ured pučkog pravobranitelja); **Daniela Širinić** (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu); **Tamara Šterk** (Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH) i **Herman van den Bosch** (Otvoreno sveučilište u Nizozemskoj).

I. poglavlje

Kako grad preuzima
vodstvo, objavljuje namjere
i gradi partnerstvo

1. Koja je uloga grada

Obveze gradova u području ostvarivanja jednakosti proizlaze iz Ustava, zakona i drugih instrumenata javne politike, poput strategija. Usko gledajući, gradovi su obvezni poštovati i provoditi u njima sadržane odredbe i mjere: u domaćoj se praksi rijetko na ulogu gradova u ostvarivanju jednakosti gledalo izvan uloge provoditelja središnje definirane javne politike.

Međutim, gradovi su složene društvene institucije sa širokim funkcijama: oni uređuju društvene odnose u lokalnim zajednicama, osiguravaju dostupnost javnih usluga, a posredno i neposredno zapošljavaju velik broj ljudi. U okviru svih ovih funkcija gradovi izravno utječu na ostvarivanje jednakih mogućnosti za svoje građane, pozitivno ili negativno.



Ujedinjeno Kraljevstvo – dužnost javnog sektora u odnosu na jednakost među građanima

Zakon o jednakosti (2010.) Ujedinjenog Kraljevstva, koji odgovara hrvatskom Zakonu o suzbijanju diskriminacije, zasniva se na premisi da tzv. zaštićene osobine pojedinaca utječu na njihovu mogućnost korištenja javnim dobrima i uslugama te definira „dužnost javnog sektora“ da u svim svojim aktivnostima:

- otkloni nezakonitu diskriminaciju, zlostavljanje i viktimizaciju, kao i druge postupke koje zabranjuje ovaj zakon*
- unaprijedi jednakost mogućnosti između ljudi koji posjeduju zaštićenu osobinu i ljudi koji je ne posjeduju*
- potiče dobre odnose između ljudi koji posjeduju zaštićenu osobinu i ljudi koji je ne posjeduju.*

Da bi se jedinicama lokalne samouprave olakšala provedba ove zakonske obveze, izrađen je Okvir za djelovanje u području jednakosti za lokalnu (samo) upravu (engl. Equality Framework for Local Government)² koji sadržava smjernice i instrument za samoprocjenu koji im pomaže ocijeniti i unaprijediti vlastiti učinak u ovom području, u suradnji s partnerima na lokalnoj razini, uključujući i same građane.

2 · Local Government Association, „Equality Framework for Local Government“, <https://www.local.gov.uk/our-support/guidance-and-resources/equality-frameworks/equality-framework-local-government>. Svim ostalim mrežnim izvorima u priručniku pristupljeno 2. travnja 2019.

Posljednjih desetak godina u svijetu se sve više prepoznaje važnost gradova u ovom smislu. Razlozi su višestruki. Prvo, počela je prevladavati ideja da se ljudska prava, ravnopravnost i jednakost ostvaruju upravo ondje gdje ljudi žive i obavljaju najveći dio svojih svakodnevnih aktivnosti – u svojim lokalnim zajednicama. Zatim, gradovi, osobito oni veliki, postaju sve ambiciozniji u upravljanju procesima koji se događaju u njihovu okviru te u definiranju prioriteta u skladu s potrebama svojih stanovnika. Konačno, svijest i dokazi o tome koliko negativno nejednakost utječe na društvo sve su jači.



Svjetski gospodarski forum i nejednakost

Svjetski gospodarski forum (engl. World Economic Forum, WEF) svake godine objavljuje Izvješće o svjetskim rizicima koje je rezultat savjetovanja s oko sedamsto svjetskih stručnjaka iz različitih područja i odnosi se na društvene, ekonomske i političke izazove s kojima se svijet suočava.

Godine 2017.³ ovo je izvješće prepoznalo sve veću nejednakost i društvenu polarizaciju kao dva od tri najvažnija izvora rizika u svijetu. Sve veća frustracija i sve manje povjerenje građana u političare i političke institucije označili su ishode velikog broja izbornih procesa i uvećali izgleda da će razočaranje građana političkim procesima umanjiti prostor za donošenje objektivnih odluka na nacionalnim razinama, kao i za suradnju na svjetskoj razini. Nejednakost, osobito nejednakost i nedostatak društvene pravednosti na nacionalnim razinama, rangirana je kao treći najvažniji izvor svjetskih rizika i u 2018. godini.

Praksa koja se odnosi na promicanje jednakosti u gradovima tek se razvija, tako da još ne postoji široko prihvaćen model ili standard za njihovo postupanje u ovom području. Neki od gradova svoju su ulogu definirali i šire te su se nazvali gradovima za ljudska prava, poput Graza i Beča (Austrija), Barcelone (Španjolska), Utrechta i Middelburga (Nizozemska) te Yorka (Ujedinjeno Kraljevstvo). Kao zajedničko različitim pristupima kojima se koriste oni gradovi koji su u ovom kontekstu najdalje odmaknuli čini se sljedeće:

3 · World Economic Forum, „The risks that just won't die“, <https://www.weforum.org/agenda/2017/02/global-risks-report-2017/>.

- izabrani čelnici koji su se odlučili zauzeti za postizanje jednakosti i učinili ovo pitanje političkim prioritetom
- razvoj partnerstva i dijalog s građanima, organizacijama civilnog društva i drugim akterima radi identifikacije lokalnih prioriteta i pronalaženja zajedničkih rješenja
- uključivanje pitanja jednakosti u procese donošenja odluka i upravljanja gradom.

Strateško vodstvo, političko i izvršno, ključno je za razvoj snažne vizije grada koji je posvećen unapređenju jednakosti među građanima. Za uključivanje pitanja jednakosti u gradske politike i planove te za osiguranje sustavnog i usklađenog djelovanja u svim javnim poslovima grada najvažnija je uloga upravo izabranih čelnika, gradonačelnika i vijeća.

Osim toga, oni su ti koji mogu osigurati dostupnost gradskih sredstava za ovu svrhu, znanje i informacije potrebne za provedbu takve politike te učinkovitu komunikaciju sa svima zainteresiranima.

Za uspjeh ovog pristupa ključna su i strateška partnerstva sa svim lokalnim dionicima: od javnih službi, gradskih i komunalnih poduzeća do poslodavaca, sindikata i organizacija civilnog društva. Da bismo bili uspješni u unapređivanju položaja različitih skupina u društvu, trebamo se koristiti svim raspoloživim podacima, ljudima, sredstvima i zajedničkim planiranjem.

Grad je, po svim svojim značajkama, prirodni predvodnik ovog procesa. On je također dobro postavljen za uspostavljanje suradnje s regionalnim i nacionalnim vlastima radi usklađivanja javnih politika i pribavljanja dodatnih sredstava koja bi mogla biti upotrijebljena za rješavanje lokalnih pitanja povezanih s društvenim nejednakostima.

2. Koje su prednosti preuzimanja vodstva

U onim velikim gradovima u kojima je političko čelništvo ozbiljno shvatilo ovako preuzetu obvezu na gradskoj se razini može primijetiti njihova veća privlačnost kao poslodavaca i mjesta za pokretanje poslova, a primjetno je i povećano povjerenje među građanima te između građana i lokalnih vlasti.

Neki se gradovi pristupom zasnovanim na jednakosti i ljudskim pravima poticajno koriste i da bi riješili neka od pitanja koja predstavljaju mogući izazov razvoju i funkcioniranju grada.



Beč – praćenje integracije i raznolikosti

U desetogodišnjem razdoblju između 2007. i 2017. godine stanovništvo Beča povećalo se za 12 %. Čak 35 % Bečana rođeno je u drugim zemljama, a 29 % su građani drugih zemalja. Ovi brojevi naveli su donositelje političkih odluka i izvršnu vlast u gradu da obrate osobitu pozornost na pitanja povezana s integracijom stranaca radi osiguranja odgovarajuće razine gradskih usluga, ali i osiguranja dugoročne socijalne kohezije i dobrobiti svih građana Beča.

Grad Beč od 2007. godine sustavno prati sve događaje i trendove povezane s integracijom u područjima političke participacije, obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, stanovanja i dobrosusjedskih odnosa. Sustavno se prate i analiziraju i mjere koje političko vodstvo i gradska uprava poduzimaju da bi zadovoljili raznolike potrebe stanovništva grada. Svake dvije do tri godine ovi se rezultati objavljuju u publikaciji nazvanoj „Praćenje integracije i raznolikosti Beča“.⁴ Ovakav pristup integraciji stranaca znatno je doprinio tomu da se Beč sustavno svrstava među najbolje gradove za život u svijetu.

4 · City of Vienna, „Integration and diversity monitoring in Vienna – Facts and figures“, <https://www.wien.gv.at/english/social/integration/facts-figures/monitoring.html>.



Rijeka – građanski odgoj

Grad Rijeka tijekom školske godine 2016./2017. započeo je s eksperimentalnim programom uvođenja predmeta Građanski odgoj i obrazovanje⁵ u sustav osnovnog školstva, koji je danas dostupan u gotovo svim riječkim školama. Povod za uvođenje predmeta bili su rezultati nacionalnih istraživanja koji su upozorili na nedostatno uključivanje mladih u zajednicu i nisku razinu političke informiranosti mladih u Republici Hrvatskoj, ali i istraživanje Grada Rijeke koje je upozorilo na isti trend. Stoga je gradska vlast ocijenila da je uvođenje ovog predmeta najbolji odgovor na ova dva izazova.

Grad je koordinirao uvođenje Građanskog odgoja i obrazovanja te je osigurao potrebna financijska sredstva za njegovu provedbu. Prva faza uključivala je pisanje programa i smjernica provođenja za nastavnike te pripremu priručnika za učenike u čijoj su izradi sudjelovali predstavnici škola, sveučilišta, civilnog sektora i lokalne samouprave, ali i stručnjaci s dugogodišnjim iskustvom u području građanskog obrazovanja. Treba naglasiti da je uključenost i dostupnost svih materijala osigurana potpuno besplatno te su svi dokumenti prevedeni i na talijanski jezik zbog četiri škole koje nastavu izvode na tom jeziku.

U prvoj godini izvođenja predmet je eksperimentalno uveden u šest škola kao izvannastavna aktivnost, a danas ga mogu pohađati svi učenici od petog do osmog razreda. Vrednovanje eksperimentalne godine provedbe Građanskog odgoja i obrazovanja pokazalo je da su učenici koji su pohađali ovu nastavu imali dvostruko bolje stajalište o izlasku na izbore i bili dvostruko skloniji razgovarati o politici s prijateljima i odraslima, a znatno su unaprijedili znanje o svojim pravima kao potrošača i o planiranju trošenja ušteđenog novca. Učenici su iznimno pozitivno ocijenili program i zalagali se za njegovo proširenje.

Slijedeći primjer Rijeke, jedanaest drugih lokalnih jedinica također je uvelo Građanski odgoj i obrazovanje: Sisak, Istarska županija, Pula, Rovinj, Poreč, Pazin, Umag, Labin, Opatija, Osijek i Primorsko-goranska županija, a u najavi je i uvođenje programa u Čakovcu i Lepoglavi. Grad Rijeka naglašava važnost ovog programa za razvoj zajednice te besplatno nudi savjetovanja drugim gradovima koji se odluče za primjenu programa.

5 · Grad Rijeka, „Građanski odgoj i obrazovanje“, <https://www.rijeka.hr teme-za-gradane/odgoj-i-obrazovanje/osnovne-skole/programi-i-projekti-u-osnovnim-skolama/gradanski-odgoj-obrazovanje/>.

Bez obzira na veličinu grada, sredstva koja su mu na raspolaganju, ovlasti u upravljanju lokalnim životom i sve druge okolnosti koje mogu utjecati na njegovu mogućnost osmišljavanja i provedbe javne politike u ovom području, postoje izravne dobiti za gradove u kojima stanovnici imaju prilike uvjeriti se da gradska uprava čini korake kako bi osigurala da svi građani imaju jednak pristup javnim uslugama i dobrima, da se javna sredstva troše pravično i transparentno kako bi se pojedincima i skupinama u ranjivom položaju osigurala pomoć u ostvarivanju jednakih prilika te da građani imaju mogućnost utjecaja na definiranje gradskih prioriteta.

Nije zanemariva ni činjenica, višestruko potvrđena u privatnom sektoru, da su zaposlenici više motivirani za rad i posljedično više učinkoviti kada imaju osjećaj da im je rad smislen, zato što znaju da organizacija za koju rade pozitivno utječe na društvo. Ljudi su snažno povezani sa svojim lokalnim zajednicama i žele se ponositi onime što radeći za grad njima doprinose.

Ukratko, više motivirani zaposlenici, zadovoljniji građani i unaprijeđena društvena kohezija u gradu tri su najvažnije prednosti poticajnog pristupa jednakosti. Tomu se može dodati i činjenica da bolja suradnja sa svima zainteresiranim može pomoći pronaći nova rješenja za ključne probleme grada i dugoročno otvoriti nove razvojne perspektive. U Hrvatskoj se ove prednosti čine još važnijima zbog zabrinjavajućeg trenda iseljavanja i depopulacije.

3. Na što upućuju istraživanja i međunarodna praksa

U okviru projekta „Gradovi za jednakost“, koji provode Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, a financira Europska unija iz programa „Prava, jednakost i građanstvo“, proveli smo tijekom 2018. godine analizu dostupnih izvora podataka o propisanim obvezama gradova u području jednakosti u Hrvatskoj.⁶ Analizirana su dvadeset dva regulatorna dokumenta (zakoni, protokoli, naputci) i trinaest dokumenata javne politike (strategije, programi, akcijski planovi), što nam je pokazalo da se ovakvoj ulozi gradova posvećuje vrlo malo pozornosti. Općenito se može zaključiti da su zadaće i ovlasti jedinica lokalne samouprave slabo definirane, da se ne razlikuju i ne definiraju sustavno zadaće

6 · Hrvatski pravni centar, *Gradovi za jednakost: Sekundarna analiza podataka o obvezama gradova u ostvarivanju jednakosti*, <https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2018/07/Sekundarna-analiza-podataka-obveza-hrvatskih-gradova-u-podru%C4%8Dju-jednakosti-koje-proizlaze-iz-zakonodavstva-i-drugih-dokumenata-javnih-politika.pdf>.

i ovlasti različitih razina vlasti te da se na jedinice lokalne samouprave uglavnom gleda kao na izvršitelje nacionalnih propisa i strategija, a u mnogo manjoj mjeri primjećuje se njihova stvarna i potencijalna uloga u ostvarivanju jednakosti i ljudskih prava u lokalnoj zajednici i u svim područjima njihova utjecaja.

Nakon toga proveli smo i anketno istraživanje kojim smo željeli saznati što rade hrvatski gradovi da bi pomogli ostvarivanju jednakosti među svojim građanima i što smatraju prioritetom u tom području.⁷ Od ukupno 128 gradova u Hrvatskoj na anketu je odgovorilo njih 56, odnosno 44 %.⁸

Iz odgovora se može zaključiti da, bez obzira na to što javne politike ne prepoznaju znatniju ulogu gradova u suzbijanju nejednakosti, sami su gradovi bez izuzetka razvili vlastite projekte i programe usmjerene unapređenju položaja pojedinačnih skupina u zajednici, i u to ulažu znatna sredstva. To pokazuje da i u gradovima i među stanovništvom postoji svijest o tome da gradovi trebaju imati ulogu u uređenju ovih pitanja u dosegu svojeg utjecaja, kao i očekivanja da oni to stvarno i čine.

Rezultati istraživanja također pokazuju da postoji velik prostor za napredak u načinu na koji se određuju lokalni prioriteti, u načinu na koji se pitanjem jednakosti upravlja u gradovima te u mjeri u kojoj su ova pitanja uklopljena u načine na koje gradovi funkcioniraju. Taj je napredak poželjno ostvariti radi postizanja već spomenutih prednosti, među kojima su možda najvažnije percepcija građana o gradu kao željenom mjestu za život i poslovanje, razvoj sposobnosti grada da sprečava i rješava moguće sukobe među pojedincima i skupinama koje u njemu žive te jačanje socijalnog kapitala grada.

Već je spomenuto da se međunarodna praksa u ovom području tek razvija i da gradovi međusobno surađuju ne bi li bolje definirali svoju ulogu i pronašli načine uspješnog rješavanja pojedinačnih pitanja povezanih s jednakošću ili ispunjavanja svojih široko shvaćenih mandata u području ljudskih prava. Neki od primjera su:

7 · Hrvatski pravni centar, *Gradovi za jednakost: Izvještaj o anketnom istraživanju prakse hrvatskih gradova u području jednakosti*, <http://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2018/07/Izvje%C5%A1taj-o-anketnom-istra%C5%BEivanju.pdf>.

8 · Gradovi koji su sudjelovali u istraživanju: Beli Manastir, Benkovac, Biograd na Moru, Buje, Crikvenica, Čakovec, Čazma, Daruvar, Delnice, Donja Stubica, Donji Miholjac, Drniš, Dubrovnik, Duga Resa, Dugo Selo, Đurđevac, Gospić, Hrvatska Kostajnica, Ilok, Imotski, Ivanec, Kastav, Kaštela, Komiža, Korčula, Krapina, Kutina, Ludbreg, Mursko Središće, Novi Marof, Novi Vinodolski, Opatija, Orahovica, Osijek, Otok, Pakrac, Pazin, Popovača, Požega, Prelog, Pula, Rab, Rijeka, Senj, Solin, Šibenik, Varaždin, Vinkovci, Virovitica, Vodice, Vrbovsko, Vrljika, Zabok, Zagreb, Zlatar, Županja.

- Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA) promiče tzv. model *multi-level governance* (doslovno: višerazinskog upravljanja) u području ljudskih prava, tj. usklađenog djelovanja svih razina vlasti, od nacionalne do lokalne, radi učinkovite zaštite i promicanja prava svakog pojedinca. Tako definirane smjernice i primjeri dobre prakse objavljeni su u mrežnoj publikaciji „Povežimo temeljna prava“ (engl. „Joining up Fundamental Rights“).⁹ Zajedno s Odborom regija Europske unije FRA je 2014. godine objavila vodič za lokalne i regionalne vlasti „Kako učiniti prava stvarnima“ (engl. „Making Rights Real“).¹⁰ FRA koordinira dijalog i suradnju među europskim gradovima za ljudska prava te je na „Forumu o temeljnim pravima“ (engl. „Fundamental Rights Forum“) održanom u rujnu 2018. godine temu lokalnog djelovanja na ostvarivanju prava definirala kao jednu od glavnih smjernica budućeg europskog zauzimanja u području ljudskih prava koja su u nadležnosti Europske unije.
- Vijeće europskih općina i regija (CEMR) ustanovilo je 2006. godine Europsku povelju o jednakosti žena i muškaraca u lokalnom životu.¹¹ Povelja je politički dokument kojim jedinice lokalne i regionalne samouprave izražavaju svoju posvećenost ovom cilju te se obvezuju trajno unapređivati svoju praksu u suradnji s lokalnim organizacijama i institucijama i izvještavati javnost o svojim rezultatima. U Hrvatskoj je Povelju potpisalo petnaest županija i četrnaest gradova i općina.
- Europska koalicija gradova protiv rasizma (ECCAR)¹², djelujući pod pokroviteljstvom UNESCO-a, okuplja gradove koji žele unaprijediti vlastitu praksu u uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije. Razvila je plan s deset točaka za gradove koji se žele posvetiti istom cilju te objavila priručnik koji im u tome može pomoći („ECCAR 10 Points Action Plan: Toolkit for Equality: City Policies Against Racism“).
- Vijeće Europe provodi program „Interkulturalni gradovi: Upravljanje i javne politike za raznolike zajednice“¹³, u okviru kojeg je izrađen indeks interkulturalnih gradova i alat za *benchmarking*, odnosno za usporedbu

9 · European Union Agency for Fundamental Rights, „Joining up fundamental rights: Toolkit for local, regional and national public officials“, <https://fra.europa.eu/en/join-edup/home>.

10 · European Union Agency for Fundamental Rights, *Making rights real: A guide for local and regional authorities*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-cor-making_rights_real-booklet_en.pdf.

11 · Observatory of the European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, <http://www.charter-equality.eu/>.

12 · European Coalition of Cities against Racism, „The ECCAR Toolkit for Equality“, <https://www.eccar.info/en/eccar-toolkit-equality>.

13 · Council of Europe, „Intercultural cities programme“, <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/home>.

vlastitog učinka u odnosu na postojeću najbolju praksu. Cilj je ovog programa pomoći gradovima u razvoju strategije i alata za uspješno rješavanje pitanja povezanih s raznolikim sastavom stanovništva i mogućim sukobima među kulturama radi bolje interakcije među društvenim skupinama i veće socijalne kohezije.



Švedska udruga lokalnih vlasti i regija – načela

Švedska udruga lokalnih vlasti i regija (SALAR) sklopila je 2014. godine sporazum s Vladom Kraljevine Švedske kojem je cilj bio unaprijediti aktivnosti usmjerene promicanju ljudskih prava u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Da bi u konkretnim terminima razumjeli što ljudska prava znače u švedskom lokalnom i regionalnom kontekstu, SALAR je, u suradnji s Institutom „Raoul Wallenberg“ za ljudska prava i humanitarno pravo,¹⁴ proveo opsežna savjetovanja s gradovima i regijama, predstavnicima akademske zajednice i civilnog sektora. Na temelju njih izrađena je platforma za razvoj javne politike i operativnih postupaka koja služi političkim i izvršnim granama lokalne vlasti u razvijanju vlastitih programa u ovom području. Ova platforma definira značajke gradova koji se mogu smatrati gradovima za ljudska prava, daje smjernice za sustavni rad u ovom području te smjernice o tome što gradovi mogu poduzeti u okviru svojih uloga društvenog i političkog aktera, pružatelja socijalnih usluga i poslodavca. Platforma je usklađena s ključnim međunarodnim dokumentima i aktivnostima u području ljudskih prava, pa i s pristupom Ujedinjenih naroda djelovanju zasnovanom na ljudskim pravima (engl. human rights based approach) koji se zasniva na šest temeljnih načela:

1. Nediskriminacija i jednakost – prema nikomu se ne smijemo odnositi gore nego prema komu drugom ili za neku skupinu ljudi imati kriterije koji im otežavaju položaj, ako ti zahtjevi nisu povezani s izvršavanjem zadataka. Treba također imati na umu da različite skupine nisu homogene, već se sastoje od pojedinaca koji svaki imaju svoje zasebne osobine.



14 · Swedish Association of Local Authorities and Regions, Human rights at the local and regional level: A platform for policy and operational development (Stockholm: SALAR, 2017), <https://skl.se/download/18.177cc30c15e0311b6411f947/1503403517094/HR-platform-english-webb-SKL.pdf>.



2. Sudjelovanje i uključivanje – metode kojima se koristimo u radu moraju jamčiti da će sve zainteresirane skupine i pojedinci biti uključeni. Sudjelovanje omogućuje pojedincima i skupinama na koje će aktivnosti lokalne samouprave utjecati da budu dijelom procesa odlučivanja i da utječu na ishode.

3. Transparentnost i odgovornost – da bi javnost mogla ocijeniti rade li i u kojoj mjeri lokalne vlasti zaista na unapređenju ljudskih prava, način na koji se donose odluke i izgrađuje javna politika mora biti razvidan. Nadležnosti i odgovornost svih donositelja i provoditelja odluka moraju biti definirane i javno poznate kako bi nositelji prava mogli pratiti izvršavaju li oni svoje obveze.

4. Kako predvodničku ulogu grada provesti u djelo

Svaki će grad na vlastit način izgraditi sustav djelovanja u području jednakosti koji će ovisiti o mnogim čimbenicima: o već postojećim programima i prioritetima, o shvaćanju, ambicijama i prioritetima čelnika i političkih skupina u gradu, o postojećoj praksi partnerstva i suradnje, o utjecaju i kapacitetima dionika, o veličini i složenosti gradske uprave, o raspoloživim sredstvima, o očekivanjima građana, o ozbiljnosti problema s kojima se grad susreće i o mnogim drugim stvarima koje definiraju lokalni kontekst. Stoga navodimo temeljne odrednice procesa koje svaki grad treba razraditi u skladu sa svojim okolnostima te ih oblikovati u upravljačke sustave kojima će se koristiti za rješavanje složenih pitanja i izazova.

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- Osigurajte aktivnu potporu gradskih čelnika, onih izabраниh i onih iz gradske uprave.
- Analizirajte postojeće projekte i programe grada te njegov učinak u području jednakosti.
- Raspravite u gradskom vijeću i upravi s predstavnicima javnih službi te s ostalim postojećim partnerima situaciju na području jednakosti i poglede na lokalne prioritete u ovom području.
- Izradite dokument u kojem ćete izraziti svoje namjere u području ostvarivanja jednakosti u doseg utjecaja grada te s njim upoznajte odgovarajuće dionike u gradskoj upravi i u zajednici.
- Imenujte osobu na visokom položaju koja će biti zadužena za pitanja jednakosti, predvoditi ovaj proces i o njemu izvještavati vijeće.

- Provjerite imate li potrebno znanje i informacije o različitim aspektima jednakosti i ljudskih prava te ispitajte gdje biste ih mogli dobiti.
- Postavite ciljeve i rokove za prvu godinu rada te definirajte uloge i odgovornosti svih uključenih.

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- Definirajte kako će pitanja jednakosti biti uklopljena u odlučivanje, planiranje i proračunske procese u gradu.
- Sustavno se koristite savjetodavnim procesima s dionicima radi definiranja prioriteta te zajedničkog planiranja, a povratne informacije upotrijebite za daljnje razvijanje svojih politika i ciljeva.
- Obučite zaposlenike grada i gradskih poduzeća o pitanjima jednakosti i njihovoj ulozi u tome.
- Odredite ciljeve i razvijte sustave za nadziranje uspješnosti grada u ovom području te o tome obavještavajte javnost.
- Razmjenjujte s drugim gradovima i razinama vlasti informacije o najboljoj praksi te zagovarajte i njihovo aktivnije zauzimanje i usklađeno djelovanje u ovom području.



UN-ovo Vijeće za ljudska prava – izvješće o ulozi lokalne (samo)uprave

Vijeće za ljudska prava Opće skupštine Ujedinjenih naroda objavilo je 2015. godine izvješće Uloga lokalne samouprave u promicanju i zaštiti ljudskih prava¹⁵ koje definira obveze i ulogu lokalnih vlasti u odnosu na obvezu svih javnih tijela da poštuju, štite i promiču ljudska prava. U ovom se dokumentu navode i najčešći problemi s kojima se susreću lokalne (samo)uprave u procesu promicanja i zaštite ljudskih prava, i to:

- *nedostatak političke volje*
- *slabi institucijski kapaciteti i/ili nedostatak sredstava*
- *nedostatak prikladne koordinacije između lokalnih i centralnih vlasti*
- *nedovoljno znanje i informacije o tome što su ljudska prava i koje obveze slijede iz njih*
- *nepriznavanje uloge i potencijala organizacija civilnog društva kao zastupnika marginaliziranih skupina.*

15 · United Nations General Assembly, Human Rights Council, Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, https://www.uclg.org/sites/default/files/2015_report_en_role_of_local_government_in_the_promotion_and_protection_of_human_rights.pdf.

5. Kako upoznati sve s onim što ste postigli

Da bi se osnažile prednosti koje donosi sustavno zalaganje grada u području jednakosti, potrebno je dosljedno i vjerodostojno o njemu obavještavati. To pomaže:

- izgraditi povjerenje s pomoću otvorenosti i transparentnosti
- poticati i provesti promjene u postupanju grada, njegovih čelnika i zaposlenika
- pružiti tražene informacije svim dionicima
- osnažiti ugled grada i njegove uprave
- dobiti potporu dionika za mjere koje se žele provesti
- poticati promjene u društvu u cjelini
- postati željenim mjestom za život i rad.

Glavni ispit za gradske čelnike pritom je dosljednost odašiljanja iste poruke u raznim oblicima komunikacije grada. Za gradove su godišnje izvješće gradonačelnika i prijedlog gradskog proračuna možda najvidljiviji oblici komunikacije jer sadržavaju temeljne poruke i izražavaju viziju grada te temeljne vrijednosti i načela njegove uprave. Povezivanje napora koje grad ulaže u postizanje jednakosti građana s ovim dokumentima pokazuje kako zaista postoji sustavan pristup grada ovom pitanju, a ne samo skup *ad hoc* aktivnosti.

Poruku o važnosti i sadržaju gradskih aktivnosti usmjerenih postizanju jednakosti potrebno je sustavno i dosljedno prenositi upotrebom i drugih kanala i sredstava komunikacije. Jednaku pozornost treba posvetiti i unutarnjoj komunikaciji, kojom se želi motivirati čimbenike u gradskoj upravi i gradskim poduzećima na prihvaćanje i potporu programima usmjerenima postizanju jednakosti, i vanjskoj, kojom će se osigurati suradnja i partnerstvo dionika izvan same gradske uprave.

Posebnu je pozornost potrebno posvetiti vjerodostojnosti poruka, osobito u svjetlu niske razine povjerenja u javnosti. Stoga je važno zadržati objektivnost u komunikaciji, ne pripisivati sebi prevelike zasluge koje bi mogle odavati dojam da ono što radite služi isključivo za promidžbu, držati se činjenica te sustavno slati i svojim djelovanjem potvrđivati poruku o tome da ova pitanja predstavljaju dugoročan prioritet, a ne kratkoročan projekt.

Da bi komunikacija bila učinkovita, potrebno je:

- identificirati ciljnu publiku kojoj su poruke namijenjene i dati joj prioritet
- definirati ključne poruke
- uspostaviti odgovarajuće komunikacijske kanale s ciljnom publikom
- prilagoditi poruku i način izvještavanja komunikacijskim potrebama i običajima ciljne publike
- objaviti informacije o kontaktima svih osoba uključenih u programe
- izvještavati o dugoročnim i kratkoročnim rezultatima svojeg programa
- osigurati da s vremenom ova komunikacija preraste u istinski dijalog s ključnim dionicima, uz stvarni protok informacija i ideja u oba smjera.

6. Kako definirati i mjeriti uspješnost¹⁶

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Vodstvo grada jasno je preuzelo obvezu smanjenja nejednakosti i diskriminacije te poboljšanja odnosa u zajednici.

Provjerite:

- Jesu li tu poruku prepoznale i razumjele gradska uprava i lokalna zajednica?
- Kako su čelni ljudi grada pokazali da su zaista posvećeni ostvarivanju te obveze?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad može dokazati da su pri odlučivanju o važnim pitanjima u gradu u obzir uzeti i aspekti koji se odnose na jednakost.

Provjerite:

- Kako su čelni ljudi grada dokazali poznavanje lokalnih problema povezanih s jednakošću i posvećenost grada njihovu rješavanju?
- Kakvim se informacijama i podatcima koriste pri odlučivanju?

16 · Prilagođeno iz: Local Government Association, *Equality Framework For Local Government (EFLG): 2018 Version*, <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/guidance%20-%20equality%20frameworks%20-%20Equality%20Framework%20For%20Local%20Government%20%28EFLG%29.pdf>.

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Donositelji odluka razumiju što je to jednakost i zašto je važna za grad. Uspostavljeni su partnerski odnosi s organizacijama civilnog društva i drugim dionicima da bi se identificirali i uzeli u obzir lokalni prioriteti koji se odnose na jednakost.

Provjerite:

- U kojim je dokumentima izražena posvećenost grada i njegovih partnera jednakosti?
- Odražavaju li se ti prioriteti u lokalnim planovima?

Pokazatelj:

Grad je definirao i objavio svoje ciljeve u području unapređenja jednakosti.

Provjerite:

- Kakva su analiza ili postupak savjetovanja prethodili tomu?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Postoji dosljedna zajednička vizija jednakosti u gradu, zasnovana na prioritetima koje su zajednički definirali i jednako shvatili svi dionici. Grad može dokazati uspješnost suradnje s partnerima iz javnog, privatnog i civilnog sektora.

Provjerite:

- Kako grad i njegovi partneri nadziru, revidiraju i procjenjuju svoju uspješnost u ostvarivanju prioriteta povezanih s jednakošću?
- Utječu li rezultati takve provjere na ciljeve koje je grad sebi postavio?
- Postoje li neki mjerljivi pokazatelji uspješnosti u smislu smanjenja nejednakosti ili unaprijeđenog položaja pojedinaca i/ili skupina?

Pokazatelj:

Konkretni i mjerljivi ciljevi definirani su u odnosu na jednakost te uključeni u gradske strategije i akcijske planove. Ishodi se njihove primjene mjere te ih redovito nadziru zaduženi gradski čelnici.

Provjerite:

- Kako su ciljevi povezani s jednakošću uključeni u strategije i planove?
- Kako se taj proces nadzire i revidira?
- Koliko često?
- Što se poduzima ako se utvrde nedostatci?
- Kako su dionici i osoblje uključeni u nadzor?
- Ima li dokaza o boljem učinku?

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Ciljevi u području jednakosti praćeni su konkretnim pokazateljima uspješnosti.

Provjerite:

- Tko donosi odluke o ovim pitanjima?
- Tko je zadužen za praćenje i izvještavanje?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Uspostavljene su strukture koje osiguravaju ispunjavanje i praćenje ciljeva u području jednakosti.

Provjerite:

- Postoji li nadležna skupina/odbor/forum koja je odgovorna za praćenje uspješnosti u ovom području?
- Jesu li osigurana dostatna sredstva za rad u ovom području?

Pokazatelj:

Komunikacijske aktivnosti jasno prenose poruku o tome da je grad preuzeo obvezu unapređenja jednakosti u lokalnoj zajednici.

Provjerite:

- Kako grad obavještava o ovim pitanjima?
- Postoje li dokazi da te aktivnosti odražavaju posvećenost grada rješavanju pitanja povezanih s jednakošću?

Pokazatelj:

Grad je s pomoću svojih komunikacijskih aktivnosti stekao ugled djelatnog zagovornika jednakosti među partnerima i u lokalnoj zajednici.

Provjerite:

- Kako grad promiče pozitivne priče o jednakosti i dobrim odnosima u zajednici?
- Postoje li primjeri u kojima su negativni događaji prevladani uspješnom komunikacijom o pitanjima jednakosti?
- Kako se grad bori sa stereotipovima?

II. poglavlje

Kako uključiti pitanja
jednakosti u upravljanje
gradom

1. Funkcije grada i područja djelovanja u ostvarivanju jednakosti

U prethodnom poglavlju osvrnuli smo se na grad kao nositelja javnih politika i demokratskog odlučivanja na lokalnoj razini. Osim toga, dvije široko definirane funkcije gradova također određuju kakav će utjecaj grad imati na jednakost među svojim građanima: funkcija davatelja javnih usluga te funkcija poslodavca.

Iako gradovi u okviru sustava javne uprave i lokalne samouprave dijele većinu odgovornosti za organiziranje i financiranje ovih funkcija s višim razinama vlasti, te imaju tek ograničenu autonomiju u definiranju javnih politika, oni u velikoj mjeri utječu na način na koji se spomenuti propisi i politike provode u lokalnim zajednicama. Pritom treba imati na umu da krug utjecaja grada nije ograničen samo na lokalnu samoupravu, već obuhvaća i javna/komunalna poduzeća, ali i ustanove čiji je grad osnivač ili s kojima sklapa ugovore o obavljanju javnih usluga.

Grad, osim svojih zakonskih ovlasti, posjeduje i mogućnosti okupljanja i podržavanja suradnje svih važnih organizacija i institucija u zajednici (neizravna moć, tzv. *convening power* ili *soft power*). Uzevši sve to u obzir, gradovi imaju znatne mogućnosti učinkovitog djelovanja na ostvarivanju jednakosti građana i učinkovitog rješavanja povezanih problema.

Anketno istraživanje gradova u Republici Hrvatskoj o njihovim praksama u području jednakosti pokazalo je nadalje da gradovi bez iznimke formuliraju vlastite intervencije kojima pokušavaju razriješiti probleme povezane s nejednakim položajem različitih skupina u lokalnoj zajednici. Radi toga troše i znatna financijska sredstva, što upućuje na to da: (a) gradovi prepoznaju svoju dužnost osiguranja jednakosti; (b) lokalna zajednica očekuje od gradskih uprava da o tome vode računa.

Istraživanje je također pokazalo da se pitanja povezana s jednakošću većinom promatraju u svjetlu pomoći skupinama koje su u manje povlaštenom ili u rizičnom položaju te da se intervencije u ovom području uglavnom formuliraju kao socijalni transferi. U manjoj mjeri prisutna je koncepcija po kojoj je javna uprava obvezna osigurati preduvjete za ostvarivanje jednakosti svih građana, i to mjerama za izjednačavanje mogućnosti koje bi bile uklopljene u sustave odlučivanja i upravljanja gradom.

Jedan od ciljeva ovog priručnika jest predočiti ideje i primjere koji bi uputili na prednosti učinkovitog upravljanja pitanjima jednakosti u gradovima u kontekstu dobrog upravljanja.



Vijeće Europe – načela dobrog upravljanja

Vijeće Europe usvojilo je 2008. godine Strategiju za inovacije i dobro upravljanje na lokalnoj razini u čijem je okviru definirano i dvanaest načela dobrog upravljanja koja jamče odgovorno vođenje javnih poslova i upravljanje javnim sredstvima.

Vijeće je osnovalo i Centar stručnosti, koji je razvio alate koji mogu pomoći lokalnim vlastima u primjeni ovih načela, kao i Europsku oznaku izvrsnosti u upravljanju (engl. European Label of Governance Excellence – ELoGE) koja im može pomoći u procjenjivanju vlastite uspješnosti i u usporedbi vlastitog učinka s učinkom usporedivih jedinica lokalne samouprave.

Sadržaj i namjera ovih načela potpuno su u skladu s ciljevima projekta „Gradovi za jednakost“, pa ih navodimo u cijelosti u prilogu. Više o njima i o alatima za njihovo uvođenje možete saznati na stranici <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>.

Osnovni su preduvjet za upravljanje pouzdani podatci na temelju kojih se mogu ustanoviti i analizirati problemi te formulirati intervencije koje bi na djelotvoran i učinkovit način bile usmjerene njihovu rješavanju.

2. Poznavanje lokalne zajednice kao temelj javne politike

2.1. Važnost objektivnih podataka

Čelništva i stručne službe gradova, osobito onih manjih, u načelu imaju dobar pregled stanja u lokalnoj zajednici. Međutim, bez sustavnog prikupljanja i analiziranja podataka povezanih s jednakošću postoji opasnost da se odluke počnu donositi samo na temelju pretpostavki i navika, a ne na temelju činjenica.

Lokalnoj je samoupravi potreban širok raspon podataka, od kvantitativnih do kvalitativnih, da bi mogla postaviti smislene i optimalne ciljeve, osmisliti mjere javne politike kojima se postižu stvarni rezultati za ciljne skupine u zajednici te mjeriti svoj napredak u ostvarivanju tih ciljeva i rezultata. Kvalitetne informacije koje se odnose upravo na grad ključne su radi:

- dobrog razumijevanja sastava lokalnog stanovništva s obzirom na zaštićene osobine koje imaju i na njihove druge važne odlike
- mogućnosti prepoznavanja ključnih pitanja jednakosti među građanima s obzirom na njihove različite potrebe, prioritete, izazove s kojima se suočavaju i iskustva
- objektivnog određivanja prioriteta u smislu rezultata koje je potrebno postići da bi se unaprijedila jednakost, kao i mjera koje bi trebale do njih dovesti
- mjerenja i praćenja napretka u postizanju rezultata i ostvarivanju ciljeva
- racionalnog planiranja potrebnih sredstava.



Analiza jednakosti u javnim politikama

U Ujedinjenom Kraljevstvu pri uvođenju novih mjera javne politike, ali i različitih mjera koje provode javne i privatne organizacije i institucije, najčešće se provodi tzv. analiza pitanja jednakosti (engl. equality analysis)¹⁷ koja služi stjecanju uvida u to kako predložena mjera može pozitivno i negativno utjecati na različite skupine ljudi, a osobito na one koji dijele neke zaštićene osobine.

Različita tijela i organizacije koriste se i različitim predlošcima za ovu analizu, ali svima su zajednički sljedeći elementi:

- *kratak opis predložene mjere*
- *popis izvora podataka kojima se koristilo u analizi (objavljivanje informacija o tome na kojim su podacima temeljene odluke tijela javne vlasti smatra se njihovom obvezom u okviru propisa koji se odnose na transparentnost)*
- *opis savjetodavnog procesa kojim se koristilo tijekom analize*
- *kratak opis i procjena intenziteta očekivanih utjecaja na svaku pojedinačnu skupinu sa zaštićenim osobinama, definiranu Zakonom o jednakosti (Zakonom o suzbijanju diskriminacije)*
- *popis mjera kojima će se smanjiti mogući negativni utjecaji predložene mjere, odnosno povećati njezin pozitivan utjecaj na jednakost*
- *opis načina na koji će se pratiti učinak mjere na zaštićene skupine*
- *popis osoba zaduženih za procjenu i provedbu mjere.*



17 · Primjer grada Wolverhamptona: City of Wolverhampton Council, „Equality Analysis“, <https://www.wolverhampton.gov.uk/your-council/equalities-and-diversity/equality-analysis>.



U slučajevima u kojima ova analiza pokaže mogući velik i negativan utjecaj na pojedine skupine provodi se i iscrpnija analiza učinaka na jednakost (engl. equality impact assessment).¹⁸

Međutim, i naše je istraživanje pokazalo, među ostalim, da i na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini postoji ozbiljan nedostatak i kvantitativnih i kvalitativnih podataka kojima bi se moglo koristiti za ove svrhe. Stoga bi bilo korisno kao prvi korak u definiranju pojedinačne gradske mjere ili politike istražiti koji su izvori podataka raspoloživi i mogu objektivno upozoriti na važne elemente problema ili situacije koje želimo njome riješiti.



Dobre prakse u prikupljanju podataka o (ne)jednakosti

Pregled propisa koji reguliraju ovo područje, raspravu o različitim aspektima korištenja podacima u javnim politikama povezanim s unapređenjem jednakosti građana te primjere dobre prakse iz Finske, Ujedinjenog Kraljevstva i Austrije (Beča) može se pronaći u publikaciji „Dobre prakse u prikupljanju podataka o (ne)jednakosti“. Publikacija je izrađena 2017. godine u okviru projekta „Mjerenje (ne)jednakosti u Republici Hrvatskoj“ koji su proveli Centar za mirovne studije i Institut „Ludwig Boltzmann“ iz Austrije.¹⁹

18 · Primjer grada Haringeya: Haringey London, „Equality Impact Assessments (EqIA)“, <https://www.haringey.gov.uk/local-democracy/about-council/equalities/equality-impact-assessments-eqia>.

19 · Monika Mayrhofer, *Dobre prakse u prikupljanju podataka o (ne)jednakosti* (Zagreb: Centar za mirovne studije, 2017), https://www.cms.hr/system/publication/pdf/106/Dobre_prakse_u_prikupljanju_podataka_o__ne_jednakosti.pdf.

2.2. Kako to provesti u djelo

Grad i s njim povezane organizacije i institucije prikupljaju veliku količinu različitih podataka za potrebe upravljanja poslovima iz vlastite nadležnosti. Nadalje, gradovi (i ostale jedinice lokalne i područne samouprave) imaju obvezu izvještavanja po nizu nacionalnih propisa i drugih instrumenata javne politike, od kojih su neki izravno povezani s pitanjima jednakosti (npr. strategije i akcijski planovi za suzbijanje diskriminacije, izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom, unapređenje ljudskih prava, zatim za Rome, starije osobe, mlade i slično). Nacionalni statistički podatci (osobito kada su izračunati u skladu s teritorijalnim ustrojem), pa i Eurostatovi podatci, također mogu pomoći, osobito pri usporedbi vlastitog učinka s onim drugih gradova, regija ili država.

Osim u službenim izvorima podatci se često mogu pronaći i u različitim istraživanjima i izvješćima predstavnika akademske zajednice i/ili nevladinih organizacija. Predstavnici javnih institucija, komunalnih i javnih poduzeća te različitih drugih organizacija aktivnih u gradu sigurno imaju važne uvide, službene i neslužbene, u različite aspekte pitanja povezanih s jednakošću koji mogu biti iskorišteni za razvoj i nadziranje provedbe javnih politika. Međusektorskoj suradnji posvetit ćemo više pozornosti u sljedećem poglavlju.

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- Popišite sve izvore i vrste podataka koje grad i s njim povezane organizacije i institucije prikupljaju, a koji bi mogli osvijetliti stanje jednakosti među građanima.
- Ustanovite koji su vam podatci još potrebni da biste mogli planirati i pratiti glavne učinke aktivnosti grada na jednakost građana. Razmotrite druge načine na koje ih možete prikupiti, moguće u suradnji s dionicima u lokalnoj zajednici.
- Prikupite i objavite informacije koje upućuju na stanje jednakosti među građanima.
- Analizirajte prikupljene podatke: upućuju li na neku skupinu u zajednici, područje javne politike ili lokaciju koja je osobito izložena nejednakosti?
- Iskoristite prikupljene podatke za bolje usmjeravanje mjera javne politike.

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- Definirajte ključne pokazatelje jednakosti u gradu.
- Postavite mjerljive ciljeve povezane s unapređenjem situacije u najvažnijim područjima/problemima povezanim s jednakošću.

- Zadužite odgovarajuću osobu u gradskoj upravi ili vijeću da redovito izvještava o napretku u postizanju tih ciljeva, s mjerljivim pokazateljima.
- Koristite se rezultatima tog praćenja za unapređenje mjera javne politike.
- Upoznajte dionike, uključujući i građane izravno, s rezultatima.
- Dogovorite se s partnerima u zajednici, iz javnog i civilnog sektora, za suradnju u prikupljanju i razmjeni podataka važnih za procjenu stanja jednakosti u zajednici.

2.3. Kako definirati i mjeriti uspješnost²⁰

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad je prikupio i objavio informacije o profilu lokalne zajednice i razmjerima nejednakosti u njoj. Grad razvija sustav za prikupljanje podataka o lokalnoj zajednici, njezinim potrebama i željama.

Provjerite:

- Imate li jasnu sliku o tome koji su izvori informacija (lokalni i nacionalni) važni i korisni za opis stanja u gradu?
- Poznajete li sve informacije koje se već prikupljaju o gradu, uključujući one koje prikupljaju sam grad, javna poduzeća, partneri i civilni sektor?
- Razvijate li sustav za upotrebu i analiziranje različitih skupova podataka koji se prikupljaju?
- Jeste li osigurali koordinaciju s partnerskim organizacijama radi izbjegavanja udvajanja pri prikupljanju podataka?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Odgovarajuće informacije potrebne za definiranje prioriteta u lokalnoj javnoj politici sustavno se prikupljaju i objavljuju. Grad je uspostavio mehanizam praćenja uspješnosti u ostvarivanju postavljenih ciljeva povezanih s jednakošću i tim se informacijama koristi pri planiranju i odlučivanju.

Provjerite:

- Mogu li se podatci analizirati prema lokacijama i skupinama stanovništva koje dijele određene zaštićene osobine?
- Kako ste definirali nedostatak jednakosti i kako ga mjerite?
- Kako namjeravate doći do podataka koji vam nedostaju?
- Jeste li zadužili osoblje i/ili dužnosnike za prikupljanje podataka te vođenje i analizu skupova prikupljenih podataka?

20 · Prilagođeno iz: Local Government Association, Equality Framework For Local Government (EFLG): 2018 Version.

- Mogu li gradsko osoblje i dužnosnici biti bolje iskorišteni za prikupljanje podataka u sklopu njihovih redovitih aktivnosti?
- Koliko se često podatci prikupljaju i analiziraju?
- Kako se prikupljenim podacima koristi u planiranju i odlučivanju?
- Odražavaju li oni stvarne potrebe?
- Koristi li se podacima za ocjenu uspješnosti provedenih mjera?
- Kojim se pokazateljima koristite za mjerenje uspješnosti?
- Omogućujete li partnerima i javnosti uvid u prikupljene podatke, analize i procjene uspješnosti mjera?

3. Javne usluge prilagođene potrebama građana

3.1. Praksa unapređenja dostupnosti javnih usluga

Javne usluge koje su u nadležnosti grada i u čijem osiguranju grad sudjeluje trebaju zadovoljiti raznolike potrebe skupina građana i pojedinaca u zajednici. Društvene i ekonomske značajke i sastav stanovništva stalno se mijenjaju. Stoga oni koji su zaduženi za ove usluge trebaju imati vrlo dobar uvid u situaciju u gradu da bi sredstva mogli usmjeriti najučinkovitije i najsvrhovitije, među ostalim i radi smanjenja nejednakosti u pristupu i korištenju javnim uslugama. U najboljim slučajevima koristit će se poticajnim pristupom, predviđajući buduće potrebe i planirajući na duži rok.

Istraživanje koje smo proveli u okviru projekta „Gradovi za jednakost“ pokazuje da gradovi u ovom području gotovo bez iznimke provode programe namijenjene lakšem pristupu osoba i skupina za koje se smatra da su u nejednakom ili rizičnom položaju širokom rasponu javnih dobara i usluga ili izravnim transferima ili oslobađanjem plaćanja dijela komunalnih troškova. Subvencije troškova obrazovanja, stanovanja, gradskog prijevoza, prehrane, različitih oblika skrbi i drugih usluga u nadležnosti grada vrlo su česte. Siromaštvo se pritom očito smatra glavnom dimenzijom nejednakosti s obzirom na to da je većina mjera usmjerena rizičnim skupinama u društvu za koje se istodobno smatra da su izložene siromaštvu.



Urbana agenda za EU – siromaštvo u gradovima

Ukupno 70 % građana EU-a već sada živi u gradovima, a do 2050. godine, smatra UN, bit će ih 80 %. Stoga se u posljednje vrijeme u Europskoj uniji sve više pozornosti posvećuje ulozi gradova u ostvarenju europskih politika te, s druge strane, načinima na koje europske politike trebaju biti prilagođene da bi bolje pomogle rješavanju problema i pitanja s kojima se susreću gradovi u pokušaju da na najbolji način osiguraju javna dobra i usluge ovom velikom udjelu europskih građana.

Sporazumom iz Amsterdama (2016.)²¹ definirana je tzv. Urbana agenda za EU koja donosi okvire i načela javne politike koji se odnose na gradove, ali i popis najvažnijih tema. Dokument također opisuje i operativni okvir suradnje te uloge svih dionika: EU-a, nacionalnih vlada, regionalnih vlasti i gradova, ali i lokalnih zajednica, civilnog društva, poslovnog sektora i znanstvenih institucija.

Među dvanaest je najvažnijih tema i siromaštvo u gradovima, u cilju da se „smanji siromaštvo i unaprijedi uključenost osoba u siromaštvu ili u riziku od siromaštva u nepovlaštenim susjedstvima“. Akcijski plan u ovom području²² uključuje četiri najvažnija mjesta djelovanja: (i) siromaštvo djece, (ii) obnovu nepovlaštenih područja u gradu, (iii) beskućništvo i (iv) ranjivost romske populacije, a definirana su i dva dodatna horizontalna prioriteta – (v) pristup kvalitetnim uslugama i socijalnoj skrbi te (vi) razvoj i prikupljanje podataka kojima se identificira, mjeri, prati i ocjenjuje siromaštvo u gradovima.

Mjere o kojima su gradovi izvještavali uvelike su bile uključene u plan socijalne skrbi, i to je najčešći način na koji su one bile uključene u upravljanje gradom, u planiranje i izvršenje gradskih aktivnosti i proračuna. Većina gradova mjere za ranjive skupine donosi na temelju prijedloga upravnih odjela. U dijelu gradova proces donošenja mjera nešto je inkluzivniji jer se nadležni upravni odjeli pri donošenju mjera savjetuju s centrima za socijalnu skrb ili Hrvatskim zavodom za zapošljavanje. U manjem broju anketiranih gradova provode se šira savjetovanja jer se

21 · *Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf.

22 · *Urban Agenda for the EU – Partnership Urban Poverty Action Plan*, https://urbact.eu/sites/default/files/annex_1_eu_urban_agenda_upp_action_plan_171221_final.pdf.

u donošenje odluka uključuju i organizacije civilnog društva, najčešće u socijalnim vijećima. U velikim gradovima proces donošenja odluka složeniji je i često uključuje posebna savjetodavna tijela.

Anketa među gradovima pokazuje da je većina donesenih mjera utemeljena na nekim statusnim osobinama krajnjih korisnika. Mnogo je manje primjera u kojima grad na temelju analize problema formuliра programe koji su usmjereni njihovu učinkovitom rješavanju na način koji je uključen u procese upravljanja gradom i njegovim uslugama.



Kutina – prijevoz učenika romske nacionalnosti

Na području Grada Kutine djeluje pet osnovnih škola. Do 2011. godine djeca pripadnici romske zajednice bila su upisivana samo u jednu osnovnu školu. Takva okolnost potencijalno je mogla dovesti do segregacije romske djece čime bi se smanjila mogućnost integracije, posebno kada se uzme u obzir i znatno opadanje broja upisa neromske djece u istoj školi.

Grad Kutina donio je 2011. godine odluku o programu kojim se upis Roma u osnovne škole na području Kutine treba ravnomjernije rasporediti, ograničavajući upis djece romske nacionalnosti na najviše 30 % u svakoj školi, uzimajući u obzir ukupan broj djece koja upisuju prvi razred, u temeljnom cilju ostvarivanja bolje integracije romske djece.

Grad Kutina i stručnjaci iz osnovnih škola izradili su program upisa u prve razrede radi što veće integracije Roma. U planiranje programa uključena je i Udruga Roma Kutina te su održani savjetodavni sastanci s roditeljima koji su u konačnici prihvatili projekt. Suglasnost za provedbu dalo je i Ministarstvo obrazovanja te je odluka o kvoti od 30 % službeno počela s provedbom školske godine 2011./2012. U sklopu istog programa do 2016. godine provedeno je nekoliko projekata kojima je cilj bio obrazovati učitelje za rad s romskom djecom.

Rezultati programa pokazuju zapaženo bolje rezultate u školama i veći postotak završenog osnovnog školovanja romske djece. Iako je njihov uspjeh i dalje ispod prosjeka, bilježe se bolji rezultati iz godine u godinu. Troškove provedbe projekta u potpunosti snosi Grad Kutina koji kao jednu od mjera u sklopu projekta ističe i financiranje prijevoza romske djece u škole, posebno za one koji zbog kvote nisu upisali željenu školu. U sljedećem razdoblju planira se ponovno pokrenuti produženi boravak za romsku djecu te poticanje romske djece da upisuju srednje škole i fakultete.



Zagreb – gerontološki centri

Osobe starije životne dobi rastuća su populacija u Gradu Zagrebu. Zbog toga je Grad Zagreb, zajedno s Gradskim uredom za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom te Centrom za gerontologiju Nastavnog zavoda za javno zdravstvo „Dr. Andrija Štampar“, započeo s provedbom projekta „Gerontološki centri Grada Zagreba“ 2004. godine. Temeljni je cilj projekta poboljšati kvalitetu života korisnika, u ovom slučaju starijih osoba, organizirajući usluge poput pomoći u kući do aktivnosti koje mogu biti sportske, kulturne itd.

Projekt je započeo kao pokusni projekt u tri doma za starije osobe 2004. godine te se tijekom godina postupno širio na druge domove. Danas se projekt provodi u ukupno devet domova za starije osobe kojima upravlja Grad Zagreb. Programom se osobama starije životne dobi, osim pomoći u kući i organizacije sportskih i kulturnih događanja, besplatno nude i dodatne aktivnosti poput tečaja stranih jezika, savjetovaništva ili računalnih radionica. Projekt koordinira Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, a financiranje projekta osigurano je iz gradskog proračuna.

Aktivnosti projekta održavaju se na cijelom prostoru Grada Zagreba, na oko pedeset lokacija, uz sedam tisuća korisnika godišnje. Osim što je prisutno veliko zanimanje za aktivnosti projekta, istraživanje provedeno u sklopu projekta 2007. godine pokazalo je da su korisnici projekta puno zadovoljniji kvalitetom života u odnosu na osobe slične životne dobi koje ne sudjeluju u projektu. Posljednje vrednovanje provedeno je krajem 2018. godine.



Popovača – legalizacija objekata i izrada infrastrukture u romskim naseljima

U posljednje tri godine Grad Popovača osigurava mjere legalizacije objekata te obnove infrastrukture u romskim naseljima. Visoka stopa nezaposlenosti i loša ekonomska situacija Roma u Donjoj Gračenici, naselju u sastavu Popovače, bile su razlozi za osmišljavanje i provedbu lokalnih mjera kojima se postupno rješavaju problemi s kojima se susreće romska manjina. Temeljni je cilj tih mjera osigurati veći životni standard Roma na području Popovače.

Lokalna vlast odlučila je subvencionirati legalizaciju objekata i obnove infrastrukture u naselju Donje Gračenice u suradnji sa Savjetom za nacionalne manjine, Uredom saborskog zastupnika Veljka Kajtazija te mjesnom udrugom Roma Donja Gračenica. Upravni odjel za komunalni sustav i prostorno planiranje bio je zadužen za provedbu mjera, a troškovi su pokriveni iz sredstava gradskog proračuna te sredstava koja su prikupljena preko Savjeta za nacionalne manjine. Program obnove naselja završen je 2017. godine kada su legalizirana 33 objekta u naselju.

Iduća faza projekta, provedena tijekom 2018. godine, proširila je legalizaciju i na tri objekta izvan naselja Donja Gračenica, za što je Ministarstvo graditeljstva preko Savjeta za nacionalne manjine osiguralo 70.000 kn. Dio sredstava iskorišten je za obnovu prometne infrastrukture te rasvjete u sklopu naselja. Za sljedeće razdoblje planirano je i proširenje mjera na kulturne i obrazovne aktivnosti – osnivanje glazbene sekcije Roma te uređenje područne škole u Donjoj Gračenici.



Program integracije osoba s intelektualnim poteškoćama

Udruga za promicanje inkluzije, osnovana 1997. godine, aktivno djeluje na boljoj integraciji osoba s intelektualnim poteškoćama u Hrvatskoj i pritom surađuje s nizom jedinica lokalne samouprave.

Prve aktivnosti počele su 1998. godine na području Osijeka, gdje su Udruga i Grad Osijek u suradnji s Osječko-baranjskom županijom osnovali Osječki centar za inkluziju i organizirali niz povezanih projekata.

Na području Slavonskog Broda Udruga je 2002. godine osnovala podružnicu koja se danas zove Centar za inkluzivnu podršku, za koju je Grad Slavonski Brod osigurao zemljište za izgradnju te je oslobodio od davanja komunalnih naknada. Gradske su vlasti u gradskoj poduzetničkoj zoni pokrenule poduzeće Pakirnica dobrih želja CIP u kojem rade osobe s intelektualnim poteškoćama. Sličan pristup ostvaren je i u Bjelovaru u kojem djeluje lokalna udruga Centar za inkluziju i socijalne usluge, kojoj je Grad Bjelovar osigurao prostor bez naknade te učinio dostupnim projektno financiranje njezinih aktivnosti.

Suradnja s Gradom Grubišno Polje započela je 2007. godine te aktivno traje do danas. Gradska vlast osigurala je tri nekretnine za život integriran u zajednicu osobama s intelektualnim poteškoćama. Slična praksa provodi se i u Pakracu u kojem su dodijeljena dva stana za život te je udrugama dan prostor na korištenje. Grad Lipik, iako nema nekretnina koje bi mogao ustupiti udrugama za rad, aktivno promiče uključivanje osoba s invaliditetom u gradske aktivnosti.

I Grad Sisak dodijelio je 2014. godine dva stana za život u zajednici osobama s intelektualnim poteškoćama, a razmatra i mogućnost projektnog financiranja aktivnosti usmjerenih njihovoj integraciji. U Šibeniku djeluje udruga Organizirano stanovanje Šibenik, koja se odvojila od Udruge za promicanje inkluzije 2014. godine, ali je nastavila suradnju radi zapošljavanja osoba s intelektualnim poteškoćama. Naposljetku, Grad Zagreb još je 2003. godine osigurao stan za život integriran u zajednicu i redovito financira projekte namijenjene unapređenju kvalitete života osoba s intelektualnim poteškoćama. Udruga blisko surađuje s Gradskim uredom za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom te je tako, primjerice, osiguran besplatni pokaz za javni prijevoz osobama s intelektualnim poteškoćama.

3.2. *Određivanje prioriteta i planiranje usluga*

U prethodnom poglavlju već smo upozorili na važnost prikupljanja podataka koji mogu poslužiti kao objektivna osnova za donošenje odluka, ali i za praćenje uspješnosti njihove provedbe, kao i toga jesu li u konačnici postigle one rezultate kojima su bile namijenjene.

Jedna od najvažnijih primjena ovih podataka jest njihova upotreba radi provjere postoje li razlike među skupinama građana, primjerice u nekim njihovim osobinama ili prema lokaciji na kojoj su smješteni, u korištenju javnim uslugama koje su u nadležnosti grada. Razlike u korištenju najčešće, naime, upućuju na razlike u dostupnosti, a razlika u dostupnosti usluga dobar je pokazatelj diskriminacije, odnosno nejednakosti.

Spominjemo javne usluge u nadležnosti grada jer smatramo da je najvažnija obveza grada osigurati da u svojem obavljanju javnih funkcija i poslovanju poduzeća u području svojeg utjecaja ne diskriminira građane, već promiče njihovu jednakost stvarajući uvjete u kojima se svi mogu jednako koristiti mogućnostima koje im grad pruža. Posebni programi namijenjeni pojedinačnim skupinama u zajednici, a koje većina gradova ima, također su važni, ali je prvo bitno osigurati jednak pristup svim građanima u okviru temeljnih poslova grada.

Ako se neka razlika u korištenju uslugama ustanovi, potrebno je ispitati koji su njezini uzroci. Davatelji usluga obično imaju određena saznanja o razlozima takvog mogućeg stanja. Međutim, njihova percepcija može biti usmjerena praktičnim pitanjima s kojima se suočavaju. Stoga je nužno pokušati saznati prave razloge od samih korisnika usluga. Savjetovanje s njima moguće je napraviti u suradnji s organizacijama civilnog društva koje ih okupljaju i predstavljaju, ali i izravno na sastancima i javnim tribinama različitog oblika.



Energetsko siromaštvo

Energetsko siromaštvo, koje po nekim procjenama pogađa do 30 % ljudi u Hrvatskoj,²³ označuje situacije u kojima građanima nisu dostupni moderni oblici energije (npr. električna energija) ili ne mogu platiti cijenu energije potrebne za život u prihvatljivim uvjetima. Energetski su siromašna kućanstva ona koja za postizanje minimalnih energetske standarda moraju izdvojiti više od 10 % kućnog proračuna: najčešće žive u slabije građenim i izoliranim građevinama i nemaju dovoljno sredstava za kupnju energetski učinkovitih uređaja, pa im je energija slabije dostupna, više je rasipaju zbog čega im je i skuplja, a to sve negativno utječe na njihovo zdravlje i kvalitetu života.

U Hrvatskoj se ovaj problem pokušava riješiti uvođenjem tzv. solidarne tarife. Neke jedinice lokalne samouprave također izravno subvencioniraju npr. nabavu ogrjeva ili sudjeluju u podmirivanju računa za energiju nekih kategorija stanovništva. Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR), koje se kod nas najviše bavilo ovim pitanjem, smatra da bi gradovi koji namjeravaju ulagati u smanjenje energetske siromaštva trebali prvo uložiti u mjere energetske učinkovitosti u kućanstvima koja su njime pogođena jer se samo tako na održiv način smanjuju potrošnja i troškovi, poboljšava kvaliteta života i smanjuje negativan utjecaj na zdravlje. Relativno malim i jednokratnim ulaganjima, popraćenima informiranjem i savjetovanjem o učinkovitom korištenju energijom, može se znatno smanjiti potreba za trajnim i neodrživim subvencijama koje ne otklanjaju temeljni problem. Financijski transferi trebali bi biti tek sljedeći, dopunski korak.

DOOR je proveo istraživanja i pokusne projekte u Petrinji, Sisačko-moslavačkoj županiji²⁴ i Zagrebu. Ona pokazuju važnost točnih podataka o potrošačima koji su nužni za učinkovito usmjeravanje politike smanjenja energetske

23 · Slavica Robić i Alma Traživuk, *Preporuke za suzbijanje energetske siromaštva na području Grada Zagreba: Rezultati terenskog istraživanja* (Zagreb: Društvo za oblikovanje održivog razvoja, 2017), <http://door.hr/wp-content/uploads/2016/01/Preporuke-za-suzbijanje-en-siromastva-Zagreb-rezultati-1.pdf>.

24 · Slavica Robić, *Energetsko siromaštvo u Hrvatskoj: rezultati terenskog istraživanja provedenog u Sisačko-moslavačkoj županiji* (Zagreb: Društvo za oblikovanje održivog razvoja, 2016), <http://www.door.hr/wp-content/uploads/2016/04/Energetsko-siromastvo-u-Hrvatskoj-1.pdf>.

siromaštva, ali i potvrđuju uspješnost pristupa utemeljenog na energetske učinkovitosti jer su ograničeni paketi osnovne opreme (LED žarulje, refleksne folije, termometri, gumene brtve za prozore i perlatori) znatno utjecali na potrošnju energije i kvalitetu stanovanja u promatranim kućanstvima.

Prepreke s kojima se građani susreću pri korištenju javnim uslugama mogu biti raznolike, od cijene, tehničkih i organizacijskih odlika načina funkcioniranja službi, pa do fizičkih prepreka. Načine na koje se one mogu smanjiti ili otkloniti najbolje je potražiti u suradnji s davateljima usluga i krajnjim korisnicima, odnosno organizacijama koje ih predstavljaju.

Da bi pitanja jednakosti bila uključena u upravljanje gradom, potrebno ih je uključiti u sve one postupke kojima se grad koristi da bi obavljao poslove iz svoje nadležnosti. To znači da u identifikaciju problema i potreba, određivanje prioriteta i ciljeva, izradu planova i raspodjelu sredstava te praćenje primjene i procjenu uspješnosti treba sustavno uključivati i aspekte koji se odnose na pitanje jednakosti među građanima. Početi se može s jednim identificiranim mjestom djelovanja i/ili pitanjem i onda postupno, u skladu sa sve većim iskustvom te znanjima i vještinama gradske uprave i službenika, širiti obuhvat i sustavnost intervencija.

Primjerice, ako nije moguće ukloniti sve fizičke prepreke i učiniti sve gradske prostore dostupnima osobama s invaliditetom, tada je za početak barem potrebno uspostaviti protokol po kojem bi one sve javne usluge mogle dobiti u prikladnoj prostoriji kojoj je omogućen pristup, moguće prema prethodnom dogovoru. Važno je imati na umu da nisu samo osobe s invaliditetom one koje imaju problema s mobilnošću: sve je veći udio starijeg stanovništva, a srodne probleme imaju i roditelji s malom djecom. Trajno i sustavno rješenje ovog pitanja, koje ograničava jednak pristup javnim uslugama, jest organiziranje i opremanje javnih prostora tako da jamče dostupnost, kao i usvajanje javne politike po kojoj svaka buduća građevinska intervencija javne namjene mora biti usklađena s načelima univerzalnog dizajna.



Univerzalni dizajn

U skladu s člankom 2. UN-ove Konvencije o pravima osoba s invaliditetom „univerzalni dizajn' označava oblikovanje proizvoda, okruženja, programa i usluga na način da ih mogu koristiti svi ljudi u najvećoj mogućoj mjeri, bez potrebe prilagođavanja ili posebnog oblikovanja. 'Univerzalni dizajn' neće isključivati pomoćne naprave za određene skupine osoba s invaliditetom u onim slučajevima kada je to potrebno“; primjerice kada su potrebne posebne intervencije na zgradama ili opremi da bi se osigurale jednake mogućnosti, poput npr. posebnih računalnih programa za slijepe osobe.

Članak 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom uvodi i pojam „razumne prilagodbe“ da bi pojasnio što je potrebno učiniti kako bi se osobama s invaliditetom osiguralo uživanje ili korištenje svim ljudskim pravima i temeljnim slobodama na ravnopravnoj osnovi s drugima. Razumna prilagodba označuje potrebne i prikladne preinake i podešavanja, primjerene svakom pojedinačnom slučaju, koje ne predstavljaju nerazmjerno ili neprimjereno opterećenje.²⁵

Jedan od najnaprednijih načina za uključivanje pitanja jednakosti u sve poslove u nadležnosti grada jest već spomenuta procjena učinaka na jednakost, u kojoj se pri donošenju svake odluke strukturirano postavljaju pitanja o tome hoće li ona različito i diskriminirajuće utjecati na pojedine skupine u zajednici. Procjena obično obuhvaća dvije faze: prvo se radi jednostavna pripremna procjena u kojoj se na temelju dostupnih podataka samo želi ocijeniti vjerojatnost i znatnost utjecaja na sve zaštićene skupine u gradu. Ako se utvrdi da postoji mogućnost znatnog utjecaja na neku od skupina, provodi se iscrpnija analiza tog utjecaja primjenom savjetodavnih procesa uz predlaganje mjere za otklanjanje negativnih posljedica.

25 · Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, „Pojmovnik: UN-ova Konvencija o pravima osoba s invaliditetom“, <http://posi.hr/pojmovnik/>.

3.3. Odnos prema građanima



Etički kodeksi službenika i namještenika

Anketno istraživanje provedeno u okviru projekta „Gradovi za jednakost“ pokazalo je da su u pet gradova službeno usvojena pravila ponašanja kojima se definiraju etička načela postupanja gradskih službenika i namještenika. Od toga su u tri grada (Osijeku, Pazinu i Zagrebu) izrađeni i sveobuhvatni etički kodeksi koji postavljaju norme ponašanja gradskih zaposlenika prema građanima i međusobno te u obnašanju dužnosti. U ovim su gradovima osnovana i etička povjerenstva koja na temelju kodeksa odlučuju o pritužbama i izriču prijedloge mjera.

Ovi kodeksi postavljaju norme ponašanja gradskih zaposlenika: (i) prema građanima, (ii) međusobno, (iii) u obnašanju dužnosti. U tom smislu oni definiraju postupanje koje građani mogu očekivati od gradskih službenika i namještenika, ali i mehanizam kojim se mogu koristiti ako to postupanje nije u skladu s normama uspostavljenim kodeksom. Uvođenjem objektivno postavljenih procesa kodeksi predstavljaju dobru praksu uključivanja pitanja etike, a posredno i jednakosti, u upravljanje gradom.

U pitanjima koja se izravno odnose na jednakost u odnosu prema građanima kodeksi naglašavaju nekoliko bitnih elemenata:

- ističu zabranu diskriminacije, osobito na temelju zakonski definiranih osnova, zatim povjerljivost te obvezu poštovanja integriteta i dostojanstva korisnika usluga
- propisuju obvezu službenika i namještenika da građanima aktivno pomažu u ostvarivanju njihovih prava, da to čine u skladu s načelima dobrog upravljanja, nepristrano i profesionalno
- ističu pravo građana na informiranje, nužnost učinkovitog postupanja kojim se gradu i korisnicima štede troškovi i vrijeme te zabranu sukoba interesa.

Kada je riječ o uključivanju načela jednakosti u postupke upravljanja gradom kao pružateljem javnih usluga, potrebno je spomenuti i odnos javnih poduzeća prema građanima kao potrošačima. Anketa provedena u sklopu projekta „Gradovi za jednakost“ pokazala je da znatan broj gradova provodi programe kojima subvencioniraju cijenu usluga iz svoje nadležnosti, a i drugih temeljnih usluga, osobama slabijeg imovinskog statusa.

Grad bi svoj učinak u tom području mogao institucionalizirati i osnažiti ako osigura da javna poduzeća koja su mu u potpunom ili djelomičnom vlasništvu, ili s njima ima ugovor o obavljanju komunalnih djelatnosti, imaju pravičnu politiku određivanja cijena, naplate te rješavanja sporova i problema povezanih s plaćanjem usluga. Prvi korak u tome mogao bi se sastojati od analize pritužbi i sporova, postupaka i uspješnosti naplate, odluka o pokretanju ovrhe ili oprosta dugova i drugih elemenata koji upućuju na odnos komunalnih poduzeća s građanima.

3.4. Kako uključivanje načela jednakosti provesti u djelo

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- Razmotrite kako ćete pri donošenju odluka provjeriti utječu li one negativno na različite skupine u društvu, odnosno promiču li jednakost i koheziju u zajednici.
- Analizirajte način na koji grad osigurava javne usluge iz svoje nadležnosti: postoje li skupine koje su u prednosti ili koje se suočavaju s preprekama u pristupu i mogućnosti korištenja tim uslugama?
- Uspostavite ili unaprijedite postojeći sustav podnošenja pritužbi građana i njihova rješavanja.

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- Uvedite sustav procjene učinaka planiranih mjera na jednakost građana koristeći se svim dostupnim podacima i savjetodavnim procesima.
- Pri planiranju odredite prioritete, postavite mjerljive ciljeve, pratite njihovo izvršenje i o tome izvještavajte dionike.
- Razmotrite mogućnost uvođenja sustava prikupljanja povratnih informacija od korisnika javnih usluga i programa namijenjenih unapređenju jednakosti o tome koliko su zadovoljni njima i koje su učinke proizveli.

3.5. Kako definirati i mjeriti uspješnost

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad je definirao i usvojio pristup kojim će se koristiti da bi uključio pitanje jednakosti u odluke o javnim politikama i uslugama.

Provjerite:

- Postoje li smjernice ili upute o tome kako analizirati učinak pojedinačnih gradskih odluka na jednakost, odnosno kako procijeniti njihov učinak na pojedine skupine stanovništva, osobito one sa zaštićenim osobinama?
- Postoje li dostatne informacije ili obuka o tome kako analizirati učinak odluka i mjera na jednakost?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad sustavno analizira mogući učinak odluka na jednakost građana prije njihova donošenja.

Provjerite:

- Postoji li čvrsta opredijeljenost grada za provođenje ovakve analize radi boljeg planiranja i odlučivanja?
- Jesu li rezultati takve analize smisleni i iskoristivi pri odlučivanju?
- Jesu li rezultati analize doveli do donošenja korektivnih mjera u odnosu na odluke ili javne politike?
- Može li grad pokazati da je analiza dovela do boljih usluga, koje su u većoj mjeri usklađene s potrebama građana?

Pokazatelj:

Usvojene su procedure za uključivanje ishoda povezanih s jednakošću u poslovne procese u gradu.

Provjerite:

- Pratite li izvršenje planova s obzirom na planirane ishode u području jednakosti?
- Uključuju li politike odnosa s građanima/klijentima/korisnicima usluga i postupke kojima se osigurava ispunjavanje potreba zaštićenih skupina?
- Postoji li učinkovit sustav rješavanja pritužbi?

Pokazatelj:

Ciljevi povezani s jednakošću uključeni su u postupke upravljanja gradom i napredak u njihovu ostvarivanju redovito nadziru ključni donositelji odluka.

Provjerite:

- Postoje li dostatni podatci o korisnicima javnih usluga?
- Jesu li identificirane razlike među skupinama građana prema korištenju tim uslugama?
- Je li grad što poduzeo da smanji ili otkloni te razlike?
- Kako su uzete u obzir potrebe zaštićenih skupina?

- Postoje li mehanizmi kojima osoblje može predložiti ili uvesti unapređenje poslovnih procesa?

- Jesu li ciljevi konkretno definirani?
- Jesu li troškovi povezani s ostvarivanjem ciljeva objektivno procijenjeni?
- Je li grad uspostavio sustav kojim službenici i namještenici mogu predlagati unapređenje poslovnih procesa i, ako je, kakav?
- Kako ključni donositelji odluka pokazuju da redovito nadziru i ocjenjuju ostvarivanje ciljeva povezanih s jednakošću?

Pokazatelj:

Grad je razvio mehanizme za prikupljanje, analiziranje i mjerenje podataka o korištenju građana i pojedinačnih skupina u zajednici javnim uslugama.

Provjerite:

- Koriste li se sve skupine u zajednici javnim uslugama jednako? Kako grad procjenjuje postoje li skupine ili lokacije koje se tim uslugama manje koriste te koji su uzroci slabijeg korištenja?
- Kako grad procjenjuje jesu li korisnici zadovoljni javnim uslugama?
- Pokazuju li ti podatci i razlike u zadovoljstvu pojedinih skupina u zajednici ili stanovnika pojedinačnih dijelova grada dostupnošću i kvalitetom javnih usluga?

Pokazatelj:

Grad redovito prati stupanj korištenja, dostupnost i prikladnost razine usluga, kao i zadovoljstvo korisnika.

Provjerite:

- Koristi li se podacima o dostupnosti usluga i zadovoljstvu korisnika u planiranju i odlučivanju?
- Postoje li primjeri unapređenja dostupnosti i kvalitete usluga na temelju takve analize?
- Je li grad razvio pristup kojim će se koristiti ako pojedine skupine u zajednici pokažu nezadovoljstvo razinom i kvalitetom javnih usluga?

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad je osigurao postojanje mehanizama kojima se osigurava zaštita, poštovanje i promicanje ljudskih prava te dostojanstven odnos prema korisnicima javnih usluga i građanima.

Provjerite:

- Postoje li upute o odnosu s građanima/korisnicima javnih usluga za gradske zaposlenike?
- Postoji li mehanizam podnošenja i rješavanja pritužbi građana koji smatraju da su im prava povrijeđena?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad sustavno uzima u obzir ljudska prava pri donošenju odluka i u poslovnim procesima.

Provjerite:

- Postoje li procedure ili mehanizmi namijenjeni zaštiti ljudskih prava građana ili njihovoj zaštiti od diskriminacije?
- Jesu li zaposlenici obučeni da bi mogli prepoznati pitanja povezana s ljudskim pravima i zaštitom od diskriminacije?
- Kako su donositelji odluka obučeni ili obaviješteni o tim pitanjima?

4. Obučeno i motivirano osoblje

4.1. Odnos grada prema svojim zaposlenicima

Gradovi i s njima povezane organizacije i institucije zapošljavaju znatan broj ljudi. Njihov je glavni zadatak građanima učiniti dostupnima javna dobra i usluge, poštujući pritom načela dobrog upravljanja. S druge strane, gradske vlasti moraju osigurati primjenu tih načela te jednak pristup i odsutnost diskriminacije u svojem odnosu prema vlastitim službenicima i namještenicima.

Napredni pristup planiranju radne snage i zapošljavanju, i u privatnom i u javnom sektoru, zasniva se na ideji da bi struktura zaposlenih u organizaciji trebala odražavati strukturu ljudi u zajednici na koju se poziva. Tako organizacija, odnosno grad, može osigurati bolje razumijevanje pitanja i problema koji su važni za pojedine skupine u zajednici, a time i lakše pronaći odgovore na njih. Nadalje, ovim se pristupom povećava povjerenje između gradskih vlasti i zajednice što uvelike doprinosi uspješnom funkcioniranju grada.



Upravljanje raznolikošću

Navedene prednosti inkluzivnog gledanja na radnu snagu prve je prepoznao privatni sektor. Mjere koje su poduzeća poduzimala u okviru antidiskriminacijskih napora dovele su do većeg zapošljavanja žena i različitih manjina. Posljedice takve prakse pokazale su se povoljnima na više načina: osim smanjenja pravnih i regulatornih rizika za poduzeća i povećanja prednosti za ugled, poduzeća su postala bliža svojim klijentima te su svoje proizvode i usluge mogla lakše prilagođavati tržištu. Ovakva raznolikost među zaposlenima do te je mjere pozitivno ocijenjena da se u okviru strategija upravljanja ljudskim potencijalom razvila disciplina tzv. upravljanja raznolikošću (engl. *diversity management*).

I u Hrvatskoj su poduzeća s najnaprednijom upravljačkom praksom prihvatila ovaj pristup te ga javno promiču potpisivanjem tzv. Povelje o raznolikosti.²⁶

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (engl. *Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*) od 2009. godine promiče primjenu sličnog pristupa i u javnom sektoru. U svojoj publikaciji „Kako unaprijediti raznolikost u javnim službama“²⁷ navodi i nekoliko preporuka za mjere koje se mogu u tom cilju poduzeti pri zapošljavanju:

- Koristite se svim dostupnim mehanizmima za oglašavanje poslova, uključujući i medije specijalizirane za populaciju koju želite obuhvatiti.
- U oglase za posao uključite i izjave kojima se potiče prijavljivanje osoba iz svih društvenih skupina, npr. da grad ima politiku jednakosti pri zapošljavanju, da poziva osobe s invaliditetom da se prijave i sl.
- Pri opisivanju poslova koje oglašavate naglasite vještine, sposobnosti i iskustvo koje je potrebno za njihovo uspješno obavljanje te na njima temeljite postupke odabira.
- Odbori za ocjenjivanje prijava i za razgovore za odabir trebaju odražavati onu raznolikost koju želite postići među zaposlenima.
- Postupci odabira trebaju biti neutralno osmišljeni i ne sadržavati elemente koji mogu biti izvor diskriminacije.

26 · Povelja o raznolikosti Hrvatska, <https://www.rznolikost.hr/>.

27 · Organisation for Economic Co-operation and Development, *Fostering Diversity in the Public Service* (OECD, 2009), <https://www.oecd.org/gov/pem/paper-fostering-diversity-public-service.pdf>.

- Ustanovite mehanizme koji mogu pomoći kandidatima da se uklupe u radno mjesto u gradu (obuka, mentorstvo).
- Otvorite mogućnost podnošenja pritužbi u slučajevima nepoštenih i diskriminirajućih postupaka pri zapošljavanju i na radu.

Važno je spomenuti da koncept i praksu upravljanja raznolikošću podupire i Europska unija, pa je i projekt „Gradovi za jednakost“, u okviru kojeg smo izradili ovaj priručnik, financiran u sklopu natječaja koji se odnosio upravo na ovu temu u kontekstu šire javne politike usmjerene suzbijanju diskriminacije.

Politika jednakosti na radnom mjestu za zaposlenike grada i s njim povezanih poduzeća, organizacija i institucija odražava se i u načinu na koji je posao organiziran, na koji se ocjenjuje uspješnost zaposlenika, osigurava njihov profesionalni razvoj, promiče ih se i plaća, zatim u zaštitnim mehanizmima koji su uspostavljeni za njihovu zaštitu od mogućeg zlostavljanja na radnom mjestu i u načinu na koji grad pokušava potaknuti zaposlenike u unapređivanju javnih poslova i politika.



Priručnik za upravljanje ljudskim resursima

U okviru Strategije za inovacije i dobro upravljanje na lokalnoj razini Vijeće Europe objavilo je dvanaest načela za dobro demokratsko upravljanje²⁸, a njegov Centar stručnih znanja za reformu lokalne uprave (engl. Centre of Expertise for Local Government Reform) razvio je niz alata koji mogu pomoći jedinicama lokalne i regionalne samouprave u ostvarivanju ovih načela. Među ostalim, objavljen je i „Priručnik za suvremeno i učinkovito upravljanje ljudskim resursima“ (engl. „Toolkit for Modern and Effective Human Resource Management“)²⁹, praktičan vodič za razvoj i unapređenje ove prakse u gradovima koji uključuje upute za oglašavanje, zapošljavanje, procjenjivanje, upravljanje učinkom i uključivanje pitanja povezanih s jednakošću spolova u upravljanje.

28 · Council of Europe, „12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE)“, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-eloge#%7B%2225565951%22%3A%5B%5D%7D>.

29 · Council of Europe, *Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management*, <https://rm.coe.int/1680746cb9>.

4.2. Kako jednak pristup prema zaposlenicima provesti u djelo

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- Proučite strukturu zaposlenih i razmotrite odražava li ona strukturu stanovništva u gradu te jesu li muškarci i žene jednako zastupljeni na svim hijerarhijskim razinama.
- Provjerite poštuje li grad obvezu zapošljavanja predstavnika nacionalnih manjina i osoba s invaliditetom. Ako ne, koje su prepreke?
- Pregledajte postupke kojima se grad koristi pri oglašavanju radnih mjesta, u odabiru kandidata i pri njihovu uvođenju u posao te razmotrite njihovo unapređenje radi suzbijanja moguće diskriminacije i unapređenja jednakosti.
- Provjerite je li grad osigurao razumnu prilagodbu koja bi omogućila zapošljavanje i rad osobama s invaliditetom.
- Osigurajte da osobe na rukovodećim mjestima znaju što je diskriminacija i kako se sprečava.
- Provjerite imaju li muškarci i žene jednake plaće za poslove iste složenosti.
- Pokušajte saznati od zaposlenika što bi im pomoglo da dostignu jednak status na radnom mjestu.
- Provjerite postoje li pritužbe zaposlenika na diskriminaciju ili zlostavljanje.

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- Ako ste ustanovili da neke skupine nisu dobro zastupljene, odredite prioritete i mjere kojima ćete unaprijediti situaciju, najbolje u suradnji sa zaposlenicima koji pripadaju tim skupinama.
- Zadužite osobu ili tijelo da redovito prati pokazatelje u ovom području te o njima izvještava gradsku upravu.
- Razmotrite uvođenje mjera, poput fleksibilnog radnog vremena i rada od kuće, koje bi olakšale položaj zaposlenika s obiteljskim obvezama.
- Osigurajte prilike i uvjete za učenje i profesionalno napredovanje zaposlenih.
- Ustanovite objektivni sustav rješavanja pritužbi zaposlenih.
- Savjetujte se redovito sa zaposlenicima o mjerama koje bi unaprijedile njihovo zadovoljstvo poslom te o njihovim prijedlozima za unapređenje poslovnih procesa u gradu.

4.3. Kako definirati i mjeriti uspješnost³⁰

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad poznaje prilike na lokalnom tržištu rada i prepreke s kojima se suočavaju skupine u riziku od diskriminacije te ih uzima u obzir pri zapošljavanju.

Provjerite:

- Odražava li struktura zaposlenih u gradu, gradskim poduzećima i javnim službama sastav stanovništva u gradu?
- Je li grad poduzeo korake da strukturu zaposlenih učini reprezentativnijom?

Pokazatelj:

Grad je osigurao da su politike i procedure pri zapošljavanju i na radnom mjestu usklađene s odgovarajućim zakonodavstvom u području jednakosti.

Provjerite:

- Postoje li podaci koji pokazuju da grad zapošljava zakonom propisan broj osoba sa zaštićenim osobinama?
- Ako ne, postoje li objektivni razlozi za to?
- Prikuplja li grad podatke o strukturi zaposlenih, njihovim plaćama, napredovanju, obuci i drugim važnim

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad može pokazati da je unaprijedio jednakost pri zapošljavanju u odnosu na prethodna razdoblja, uključujući i zastupljenost slabo zastupljenih skupina na svim razinama.

Provjerite:

- Ako postoje pokazatelji nerazmjerne zastupljenosti, što je učinjeno da bi se to promijenilo?
- Postoje li primjeri pozitivne akcije usmjerene boljoj zastupljenosti svih skupina u zajednici?

Pokazatelj:

Grad se koristi dodatnim postupcima kojima se unapređuje jednakost među zaposlenima, poput razumne prilagodbe, jednake plaće, fleksibilnog radnog vremena i radnog mjesta prilagođenog obiteljskim obvezama.

Provjerite:

- Kojim se politikama i procedurama za osoblje koristi grad u ovom kontekstu?
- Koristi li se njima sustavno?
- Postoje li podatci o uspješnosti ovih mjera?

30 · Prilagođeno iz: Local Government Association, *Equality Framework For Local Government* (EFLG): 2018 Version.

informacijama na temelju kojih se može zaključivati o jednakosti na radnom mjestu?

- Ima li grad podatke o uvjetima rada svojih zaposlenika i zna li što je potrebno učiniti da bi ih se unaprijedilo?
- Ima li grad uvid u pitanje jednakosti plaća i jednakog korištenja mogućnostima za obuku i napredovanje?

- Postoje li podatci o tome da su se ovim mjerama koristili zaposlenici, osobito oni sa zaštićenim osobinama?
- Postoje li primjeri fleksibilnog radnog mjesta i/ili vremena te razumne prilagodbe?
- Sklapa li grad kolektivne ugovore koji uključuju neke od odredbi kojima se unapređuje jednakost?
- Uzimaju li se u obzir posebne potrebe svih skupina jednako?

Pokazatelj:

Grad je ustanovio politike i sustave za sprečavanje i suzbijanje zlostavljanja na radnom mjestu.

Provjerite:

- Postoji li politika o zlostavljanju na radnom mjestu?
- Jesu li zaposlenici upoznati s postupcima kojima se mogu koristiti u takvim slučajevima i komu se mogu obratiti?
- Kakve su upute i/ili obuku dobili voditelji?

Pokazatelj:

Postoji učinkovit sustav zaštite zaposlenih od zlostavljanja na radnom mjestu.

Provjerite:

- Prati li se pojavnost slučajeva zlostavljanja?
- Kakvi su ishodi ovih slučajeva?
- Smatraju li ih zaposleni zadovoljavajućima?

III. poglavlje

Kako uključiti građane u
unapređenje jednakosti
u gradu

1. Sudjelovanje građana

Sudjelovanje građana u javnom životu i njihovo pravo da utječu na odluke koje se odnose na njihove živote i zajednicu u kojoj žive predstavljaju temelj demokracije i jedan od glavnih elemenata dobrog upravljanja. Otvoren i uključiv pristup razvoju i provedbi javnih politika doprinosi zainteresiranosti građana, ali i boljem i transparentnom odlučivanju i većoj odgovornosti onih koji obavljaju javne funkcije.

Pitanje ostvarivanja jednakosti u gradu nemoguće je odvojiti od pristupa i postupaka kojima se grad koristi da bi informirao građane, savjetovao se s njima, uključivao ih u izradu i provedbu javnih politika te djelovao s njima u partnerstvu na ostvarivanju ključnih ciljeva grada. Da bi jednakost bila unaprijeđena, grad mora pronaći načine da sazna što više o pitanjima koja muče građane, osiguravši pritom da i oni koji se najmanje čuju dobiju priliku iznijeti svoje mišljenje o problemima, mogućim rješenjima i s tim povezanim prijedlozima grada. Korist je pritom dvostruka jer grad doznaje mnogo o problemima koje treba rješavati, o potrebnim ishodima svojih intervencija te o mjerilima njihove uspješnosti. Uspješna suradnja gradske uprave i građana u rješavanju jednog problema razvija sposobnosti i kod jednih i kod drugih za buduću suradnju te stvara društveni kapital koji omogućuje uspješno upravljanje gradom i unapređuje kvalitetu života u njemu.

Na nacionalnoj razini u posljednjih petnaestak godina ostvaren je znatan napredak u području savjetovanja s građanima i u praksi i u propisima. Vlada Republike Hrvatske prije deset godina usvojila je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata³¹, kojim se provedba ovog procesa osim u tijelima javne vlasti predviđa i u jedinicama lokalne i područne samouprave. Zakon o pravu na pristup informacijama, kao i drugi posebni propisi, uvodi obvezu informiranja i savjetovanja javnosti te izvještavanja o tome.³²

31 · „Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata“, *Narodne novine* 140/2009 (25. studenoga 2009.), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2009_11_140_3402.html.

32 · Povjerenik za informiranje, *Zakon o pravu na pristup informacijama: „Narodne novine“, br. 25/13. i 85/15. (neslužbeni pročišćeni tekst)*, <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/09/ZPPI-neslužbeni-procisceni-tekst.pdf>.



Vlada RH – smjernice za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću

Prema Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (2009.) savjetovanje se uklapa u širi koncept sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima odlučivanja.

Ono obuhvaća četiri stupnja:

- *Informiranje je prvi stupanj koji podrazumijeva jednosmjernan proces što znači da državna tijela informiraju građane prema svojem nahođenju ili građani dolaze do informacija na vlastiti poticaj; kao primjer tog odnosa navodi se pristup javnim aktima, službenim glasilima („Narodnim novinama“) i mrežnim stranicama državnih tijela.*
- *Savjetovanje je dvosmjernan proces tijekom kojeg državna tijela traže i primaju povratne informacije od građana, odnosno zainteresirane javnosti, u postupku donošenja zakona te drugih propisa i akata.*
- *Uključivanje podrazumijeva viši stupanj dvosmjernog procesa kojim su predstavnici zainteresirane javnosti aktivno uključeni u utvrđivanje javne politike, primjerice članstvom u radnim skupinama za izradu zakona, drugog propisa ili akta.*
- *Partnerstvo pretpostavlja najviši stupanj suradnje i uzajamne odgovornosti između Vlade i predstavnika zainteresirane javnosti za proces donošenja i provedbe programa, zakona, drugih propisa i akata.*

Zainteresirana javnost, u smislu Kodeksa, jesu: građani, organizacije civilnog društva (neformalne građanske skupine ili pokreti, udruge, zaklade, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje mogu utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donose, odnosno koje će biti uključene u njihovu provedbu.

Ured za udruge Vlade RH izradio je 2010. godine i Smjernice za primjenu Kodeksa.³³

33 · Vesna Lendić Kasalo, ur., *Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (Zagreb: Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2010), https://issuu.com/uzuvrh/docs/smjernice_za_primjenu_kodeksa?e=32027115/56297717.



Povjerenik za informiranje – „Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“³⁴

Priručnik je 2016. godine objavio Povjerenik za informiranje, oslanjajući se na pravni okvir uspostavljen Zakonom o pravu na pristup informacijama te na obveze savjetovanja s javnošću koje proizlaze iz posebnih zakona. Autori su primijetili da je na nacionalnoj razini praksa savjetovanja snažno uspostavljena, dok je na regionalnim i lokalnim razinama još uvijek bila riječ o sporadičnim primjerima dobre prakse. Namjera je priručnika predstaviti prednosti savjetovanja s javnošću kao početnog koraka u sudjelovanju građana u odlučivanju na lokalnoj razini, ali još više ponuditi konkretne upute za to kako pripremiti i provesti savjetovanje te komunicirati s građanima o tome.

Dok je na nacionalnoj razini praksa savjetovanja već široko usvojena, na lokalnoj se razini tek u posljednje vrijeme snažnije širi. Sve je više gradova koji se koriste digitalnim tehnologijama radi lakšeg pristupa građana informacijama, ali i za savjetovanje s njima o nizu pitanja.

34 · Anamarija Musa i dr., *Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* (Zagreb: Povjerenik za informiranje, 2016), <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Prirucnik-za-savjetovanja-e-izdanje.pdf>.



Rijeka – portal e-Konzultacije

Grad Rijeka pokrenuo je portal e-Konzultacije (<http://ekonzultacije.rijeka.hr>) radi unapređenja savjetovanja sa zainteresiranim javnostima o nacrtima onih općih akata čijim se donošenjem ili izmjenama neposredno ostvaruju potrebe građana ili uređuju druga pitanja važna za opću dobrobit građana i pravnih osoba na području Grada Rijeke. Uza svaki nacrt dokumenta o kojem se provodi savjetovanje objavljuju se i razlozi njegova donošenja ili izmjena, kao i ciljevi koji se savjetovanjem žele postići. O svakom provedenom savjetovanju objavljuje se i izvješće iz kojeg je vidljivo koji su prijedlozi građana usvojeni, a koji ne. Osim toga, u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama na portalu e-Konzultacije objavljuje se i popis svih onih akata koji se u sljedećih godinu dana namjeravaju donositi ili mijenjati (tzv. Plan normativnih aktivnosti), kao i popis akata prije čijeg će se donošenja ili izmjene provesti savjetovanje sa zainteresiranom javnošću (tzv. Plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću). Prijedloge, mišljenja i primjedbe na konkretne nacрте za koje su savjetovanja u tijeku moguće je uputiti slanjem ispunjenog obrasca koji je dostupan u otvorenom savjetovanju uz pojedini nacrt dokumenta (na posebnu e-adresu savjetovanje@rijeka.hr) ili ostavljanjem komentara u predviđenom polju na dnu svakog otvorenog savjetovanja, odnosno e-konzultacija. Komentari se moderiraju tako što se ne objavljuju komentari uvredljivog sadržaja ili komentari koji nisu povezani sa samom temom. Uz otvoreno savjetovanje jasno je naveden kontakt koordinatorice za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću Grada Rijeke.³⁵

Grad Rijeka upravo razvija i mrežnu platformu URBAN INNO koja je namijenjena sudjelovanju građana u razvoju grada, osobito u pitanjima koja se odnose na planiranje, održavanje i upotrebu prostora i komunalne infrastrukture u vlasništvu Grada Rijeke. Osim već postojećih programa savjetovanja o malim komunalnim akcijama i o gradskom programu lokalnog partnerstva, u okviru ove platforme građanima će biti omogućeno i stalno predlaganje aktivnosti i ideja o gradskim prostorima i infrastrukturi.



Pazin – aktivno uključivanje građana u proces donošenja gradskog proračuna

Ideja participativnog ili sudioničkog proračuna u Pazinu započela je kao projekt „Pazi(n), proračun!“ koji je pokrenut tijekom 2014. godine, a financirala ga je Europska unija i provodila udruga Gong u partnerstvu s Gradom Pazinom i Društvom „Naša djeca“ Pazin. Cilj projekta bio je uspostaviti model za aktivnije uključivanje građana i javnosti u proračunski proces.

Projektom definirani postupak otad se ponavlja svake godine: prethodno upućeni građani i građanke mogu Gradu Pazinu slati svoje prijedloge malih komunalnih akcija nakon čega gradske službe analiziraju zaprimljene prijedloge kako bi sve bilo spremno za javne rasprave u mjesnim odborima na kojima građani mogu raspravljati o svim pitanjima i problemima na području svojeg mjesnog odbora te potom glasati o ostvarenju najpotrebnijih malih komunalnih akcija. Nakon prvog čitanja proračuna na sjednici Gradskog vijeća Grada Pazina održava se i završna javna rasprava na kojoj se građanima predstavlja prijedlog proračuna za sljedeću godinu s naglaskom na rezultate projekta „Pazi(n), proračun!“, tj. izglasane komunalne akcije. Od početka provedbe projekta (2014. – 2017.) građani su predložili ukupno 495 komunalnih akcija, a u javnim je raspravama sudjelovalo 737 građana koji su glasanjem o pristiglim prijedlozima odabrali 124 male komunalne akcije ukupne vrijednosti 1.705.000,00 kn. Treba napomenuti da je na zahtjev građana u trećoj godini primjene ovog modela dostupan iznos bio uvećan.

Osim što građanima omogućuju izravno odlučivanje o načinu korištenja određenim iznosom proračunskog novca, javne rasprave približavaju građanima rad gradske uprave i njezinih zaposlenika, olakšavajući iznošenje problema i zahtjeva te očekivanja od gradske vlasti. S druge strane, ovaj proces daje priliku gradskoj upravi da informira građane o drugim planovima, aktualnostima i temama te da o njima zajedno rasprave.

U okviru projekta razvijena je i mrežna aplikacija otvorenog koda s prikazom elemenata sudioničkog i transparentnog donošenja proračuna, kao i moderirani javni forum za raspravu na internetu (www.ipazin.net/forum).



Povjerenik za informiranje – sudjelovanje u odlučivanju o gradskom proračunu

U okviru praćenja provedbe savjetovanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjerenica za informiranje u izvješću je za 2017. godinu naglasila širenje dobre prakse participativnog budžetiranja (sudi-oničkog proračuna), odnosno uključivanja javnosti u stvaranje proračuna.

Povjerenica primjećuje da je s obzirom na ustroj proračunskog procesa pridržavanje roka od trideset dana za savjetovanje o konačnom nacrtu proračuna teško provedivo. Zbog toga kao dobru praksu navodi savjetovanje s javnošću o nacrtima prijedloga proračuna. Također, s obzirom na to da je velik udio lokalnih proračuna već zadan, smatra da je za dio sredstava koji je usmjeren na projekte i programe dobro provesti savjetovanje s javnošću već početkom godine, neovisno o samom proračunskom procesu, što neki gradovi već čine. Smatra osobito važnim i to da lokalne jedinice zaista provedu savjetovanja o planovima financiranja javnih potreba u području kulture, obrazovanja, sporta, tehničke kulture i razvoja civilnog društva, što još nije u cijelosti provedeno u svim lokalnim jedinicama.³⁶

Gradovi koji su se odlučili za savjetovanje s građanima vrlo su brzo uvidjeli prednosti takvog pristupa i postali sve spremniji koristiti se i opsežnijim, izravnijim i složenijim oblicima uključivanja građana. To potvrđuju prethodni primjeri Rijeke i Pazina, ali i drugih gradova koji su s informiranja i savjetovanja prešli na naprednije oblike suradnje s građanima, uključujući i partnerske odnose te programsku suradnju.

36 · Povjerenik za informiranje, *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu* (Zagreb: Povjerenik za informiranje, 2018), <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izvje%C5%A1a1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2017.pdf>.



Dubrovnik – Povjerenstvo za osobe s invaliditetom

Grad Dubrovnik jedan je od prvih gradova koji je na temelju zakonske obveze iz Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom, ali i savjetovanja s osobama s invaliditetom Grada Dubrovnika, 2009. godine usvojio i uspješno provodio Strategiju jedinstvene politike za osobe s invaliditetom Grada Dubrovnika za razdoblje 2009. – 2013. godine.

Na izradi Strategije radili su savjetnici i predstavnici Grada te su, što je najvažnije, od samog početka u cijeli proces bile uključene i udruge osoba s invaliditetom. Na temelju Strategije Grad Dubrovnik osnovao je Povjerenstvo za osobe s invaliditetom, koje čine predstavnici ustanova i udruga koje se skrbe o toj populaciji i koje su bile uključene u izradu Strategije, a koje raspravlja i daje mišljenja i prijedloge o svim pitanjima koja se odnose na život i rad osoba s invaliditetom. Mjere lokalne politike za osobe s invaliditetom planirane su, ali se i redovito provode u partnerstvu s udrugama osoba s invaliditetom i djece s poteškoćama u razvoju. Djelovanje udruga dodatno se podupire osiguranjem prostora i financijskom pomoći.

Najvažnija područja utvrđena Strategijom su odgoj i obrazovanje, zapošljavanje, socijalno uključivanje s naglaskom na socijalne usluge, partnerstvo s organizacijama civilnog društva te pristupačnost i prijevoz. S obzirom na posebnosti Grada Dubrovnika ističu se mjere proizišle iz Strategije koje su usmjerene na pristupačnost i prijevoz, poput nabave specijaliziranog vozila za prijevoz osoba s invaliditetom kojim se osigurava besplatan javni prijevoz za 66 osoba s invaliditetom, potom vozila za osobe s invaliditetom u povijesnoj gradskoj jezgri koje olakšava pristup brojnim sakralnim i javnim objektima u tom dijelu, a besplatno je dostupno svim osobama s invaliditetom s područja Grada Dubrovnika, ali i svim gostima i posjetiteljima koji su osobe s invaliditetom, zatim ugradnje dizala za osobe s invaliditetom s pratećom infrastrukturom na tri dubrovačke plaže, prilagodbe autobusa javnog prijevoza te posebnog prijevoza štíćenika Centra za rehabilitaciju Josipovac kojim se osiguravaju sredstva za prijevoz osoba s invaliditetom koje su na poludnevnom, dnevnom ili stacionarnom smještaju u Centru.



Pula – Savjet vijeća nacionalnih manjina

U Puli je 2018. godine osnovan Savjet vijeća nacionalnih manjina kako bi se dodatno promicale vrijednosti suživota i tolerancije nacionalnih manjina u Gradu Puli te kako bi se već postojeća suradnja vijeća nacionalnih manjina i gradske uprave institucionalizirala u obliku savjetodavnog i koordinacijskog tijela koje omogućuje predstavnicima nacionalnih manjina dodatnu platformu za raspravu o problemima i iznošenje prijedloga i ideja kojima će se poboljšati njihov status u Puli. Rad Savjeta koordinira Grad Pula pod djelokrugom Upravnog odjela za financije i opću upravu. Savjetom predsjedava zamjenik gradonačelnika, a sastanci se održavaju u prostorima gradske uprave.

2. Koje su prednosti uključivanja građana

Domaća i međunarodna iskustva o prednostima i važnosti uključivanja građana su različita. Ipak, najčešće se spominje nekoliko njih.

Prvo, ako su građani uključeni u proces osmišljavanja i izrade projekata ili rješenja, veća je vjerojatnost da će biti široko prihvaćeni, među ostalim i stoga što će se građani dodatno zauzeti da bi osigurali uspjeh takvih aktivnosti. Nadalje, kada se građane uključuje u rješavanje problema, oni se s njim bolje upoznaju i mogu ga razmotriti s više strana. Samim time njihova je potpora dogovorenom rješenju utemeljena na stvarnim argumentima i nije podložna proizvoljnim promjenama.

Uključivanjem građana dolazi se do boljih rješenja: kada se oslonimo na široku skupinu ljudi s raznolikim vrstama znanja o lokalnim prilikama, lakše ćemo pronaći rješenja koja su praktična i učinkovita. Otvorena rasprava o problemima također omogućuje njihovo rano otkrivanje dok ih je još jednostavno riješiti.

Sudjelovanjem u razvoju javnih politika i rješavanju problema na gradskoj razini građani unapređuju svoja znanja i vještine rješavanja problema, čime se povećava i njihova spremnost na daljnju suradnju s gradom i drugim dionicima. Stvaraju se lokalne mreže članova zajednice. Što je više ljudi koji znaju što se događa i koji su spremni surađivati na postizanju nekog cilja, veća je vjerojatnost i da će zajednica biti uspješna.

Konačno, u kontekstu jednakosti važno je i da svi u zajednici znaju da imaju mogućnost sudjelovanja u njezinu životu i razvoju te u određivanju zajedničkih prioriteta koji su zasnovani i na njihovim potrebama. Široko postavljenim procesima savjetovanja, suradnje i uključivanja ljudi s različitim iskustvima osnažujemo i povezujemo zajednicu. Skupine koje se osjećaju zanemarenima mogu postići veću kontrolu nad svojim životom i svojom zajednicom. Kada ljudi iz različitih dijelova zajednice rade skupa, često uvide da imaju mnogo toga zajedničkog.

Svime ovim povećava se povjerenje u lokalnu samoupravu i u način upravljanja gradom. Suradnja poboljšava komunikaciju, međusobno razumijevanje i povjerenje. Kada građani znaju što grad i njegovi službenici, namještenici i dužnosnici mogu i ne mogu učiniti, manje je i prostora za sporove i sukobe.

3. Mehanizmi za uključivanje građana

Suradnja javnog sektora s građanima, kako je već spomenuto, ima u našoj zemlji znatnu povijest, a utemeljena je i u nizu propisa i institucijskoj infrastrukturi. Osim savjetovanja sa zainteresiranom javnošću iz Kodeksa, te na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama i posebnih propisa, spomenuli bismo još dva instrumenta koji mogu biti korisni gradovima u uključivanju građana i ostvarivanju partnerskog odnosa s njima u svim područjima, uključujući i područje jednakosti.

Prvi je instrument financiranje projekata i programa organizacija civilnog društva aktivnih na području grada. Ovu su praksu gradovi već uvelike usvojili, koristeći se pritom sve više i instrumentima razvijenim na nacionalnoj razini koji su namijenjeni ostvarivanju transparentnosti i učinkovitom trošenju javnih sredstava.



Vlada RH – natječaji za organizacije civilnog društva

Vlada RH donijela je 2015. godine na temelju Zakona o udrugama Uredbu o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge.³⁷ Da bi olakšao primjenu Uredbe, Ured za udruge izradio je pripadajući priručnik³⁸ s iscrpnim uputama za tijela i organizacije koje raspisuju natječaje za financiranje. Natječaji se redovito objavljuju i na mrežnim stranicama Ureda za udruge.

Još jedan mehanizam za uključivanje građana potvrđen u praksi i utemeljen u zakonodavstvu jest volonterstvo. Tijela jedinica lokalne samouprave prema Zakonu o volonterstvu³⁹ mogu sama biti organizatorima volonterstva. Češći je ipak slučaj da ona financiraju programe i projekte organizacija civilnog društva koje organiziraju voloniranje u zajednici.⁴⁰



Centar za civilne inicijative – primjer volonterskog projekta

Centar za civilne inicijative proveo je 2018. godine uz financijsku potporu Grada Zagreba volonterski projekt istraživanja potreba i problema osoba treće životne dobi na području gradske četvrti Trešnjevka – sjever. Uz pomoć deset volontera koji su proveli istraživanje metodama ankete, intervjua i tematskih skupina, zatim obradili podatke i napisali izvješće, ispitano je viđenje starijih stanovnika ove četvrti o pozitivnim i negativnim aspektima života u njoj te su

37 · „Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge“, *Narodne novine* 26/2015 (9. ožujka 2015.), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_546.html.

38 · Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, *Priručnik za postupanje u primjeni Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge* (Zagreb: Ured za udruge Vlade RH, 2017), https://issuu.com/uzuvrh/docs/priru__nik_za_primjenu_uredbe_v_2.?e=32027115/56295.

39 · „Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o volonterstvu“, *Narodne novine* 22/2013 (22. veljače 2013.), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_22_361.html.

40 · Npr. Volonterski centar Osijek (<https://vcos.hr/programi/volonterstvo/korisna-dokumentacija>) i Volonterski centar Zagreb (*Menadžment volontera – Priručnik za vođenje volontera i volonterskih programa*, <http://www.mmh.hr/files/ckfinder/files/menad%C5%BEment%20volontera.pdf>).

oblikovane njihove preporuke o tome što bi se moglo učiniti za unapređenje kvalitete života osoba treće životne dobi na Trešnjevci. Istraživanjem je obuhvaćeno visokih 2,5 % stanovnika Trešnjevke – sjever iz ove dobne skupine, a obuhvaćeni su i mlađi članovi njihovih obitelji, drugi stanovnici četvrti, predstavnici kvartovskih udruga i ustanova lokalne zajednice. Rezultati istraživanja pružaju neposrednu i praktičnu korist svim dionicima u okružju ove skupine građana, u prvom redu pri planiranju i osmišljavanju učinkovitih intervencija kojima se želi unaprijediti kvaliteta života u četvrti.⁴¹

4. Pretpostavke za uspješno uključivanje građana

Domaća i međunarodna iskustva u uključivanju građana pokazuju da je za uspjeh u ovom području ključno nekoliko čimbenika, u prvom redu jasno razumijevanje svrhe koju grad želi time postići.

- Trebaju li gradu ideje o tome kako riješiti neko pitanje, trebaju li mu informacije o nekom novom području djelovanja ili želi osigurati podršku javnosti za neku odluku koja bi mogla biti kontroverzna? Ako ste dobro i jasno definirali svrhu koju uključivanjem građana želite postići, lakše ćete identificirati ciljnu publiku i odabrati najprimjereniji pristup i opseg aktivnosti.
- Rokovi koje imate na raspolaganju uvelike će odrediti što je stvarno moguće postići, odnosno koliko opsežan program možete provesti. Važno je definirati i koja su vam sredstva na raspolaganju, uključujući financijska sredstva, informacije i znanja i vještine. Tako ćete moći odlučiti možete li program provesti sami ili će vam biti potrebna pomoć drugih pojedinaca ili organizacija.
- Kada je riječ o ciljnoj skupini, važno je definirati koga konkretno želite uključiti, a onda ustanoviti gdje se te osobe ili skupine nalaze i kako ćete doći do njih. Koje organizacije već rade s njima? Korisno je razgovarati s takvim organizacijama jer vam mogu pružiti savjet ili se možda možete s njima dogovoriti za suradnju i partnerstvo.
- Jasna i otvorena komunikacija iznimno je važna za uspješno uključivanje građana. Trebate jasno obrazložiti razlog i logiku njihova uključivanja, što mogu očekivati, koji se rezultati stvarno žele i mogu postići.

41 · Mirela Despotović, *Istraživanje potreba i problema osoba treće životne dobi na području gradske četvrti Trešnjevka – sjever* (Zagreb: Centar za civilne inicijative, 2019), <http://online.fliphtml5.com/pmglt/pkwf/#p=10>.

- Potrebno je jasno podijeliti uloge i odgovornost za provedbu programa uključivanja. Što će učiniti grad, a što očekujete od građana i njihovih udruga: da informiraju građane, prikupljaju njihova mišljenja ili nešto drugo? Važno je razmisliti i o tome koje su metode najprimjerenije s obzirom na svrhu, sredstva, vrijeme i dostupne suradnike. Bi li uključivanje građana bilo lakše provesti kao projekt?
- Na kraju primjene, a radi unapređenja buduće prakse, preporučljivo je provesti evaluaciju, odnosno procjenu uspješnosti. Da bi ona bila korisna, već u razdoblju planiranja bilo bi dobro razmisliti o tome kako ćete znati je li uključivanje građana bilo učinkovito. Drugim riječima, koje će vam činjenice pokazati da ste ostvarili svrhu uključivanja?
- Konačno, za razvoj povjerenja i daljnje dobre odnose važno je građanima i njihovim organizacijama dati povratnu informaciju o rezultatima njihova sudjelovanja te se s njima dogovoriti o tome kako ćete kanale komunikacije i suradnje održati otvorenima.



Moguće poteškoće i pogreške

Radna skupina koju je sazvala Vlada Republike Irske objavila je 2014. godine izvješće o uključenosti i suradnji građana s lokalnom (samo)upravom.⁴² Svrha radne skupine bila je preporučiti načine na koje građani mogu biti snažnije uključeni u rad i odlučivanje na lokalnoj razini te načine na koje tijela javne vlasti mogu poticati i moderirati takvo uključivanje. Unatoč znatnoj povijesti dobre prakse i poticanju uključivanja građana na nacionalnoj razini, radna skupina ustanovila je da postoji demokratski manjak koji je uzrokovan nedostatkom smislenih prilika za sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim pitanjima kojima bi oni mogli zaista i dovesti do promjena u gradu. Osvrnuli su se na dva aspekta ovog problema: na nedovoljne mogućnosti lokalne zajednice da učinkovito utječe na odluke javnih tijela te na nedostatak odgovarajućih mehanizama kojima bi se pokrenuli građani za sudjelovanje u rješavanju

42 · Department of the Environment, Community and Local Government, *Working Group Report on Citizen Engagement with Local Government*, https://www.volunteerkerry.ie/images/docs/research/Working_Group_Report_on_Citizen_Engagement_with_Local_Government.pdf.



lokalnih problema. Radna skupina istaknula je da će se građani uključiti samo ako vjeruju da mogu utjecati na odluke i da se njihovo mišljenje uzima u obzir.

Vlada Walesa usvojila je Nacionalna načela uključivanja javnosti u Walesu, a na temelju njih izrađen je i „Priručnik za praktičare u području uključivanja javnosti“ (2012.).⁴³ Među ostalim, ovaj priručnik upozorava na to da način na koji se provode savjetovanja i uključivanja dugoročno utječe na to koliko će građani biti uključeni. Ako su provedena promišljeno i svrhovito, i građani imaju osjećaj da je njihovo sudjelovanje bilo smisleno i korisno, veća je vjerojatnost da će se i drugi put odazvati, pa i biti spremni znatnije se zauzeti u zajednici. S druge strane, pogrešan pristup savjetovanju i uključivanju građana može imati sasvim suprotan učinak. To se događa najčešće u sljedećim slučajevima:

- *ako građanima kažete da ćete se s njima savjetovati ili ih uključiti, a zapravo samo želite prikupiti informacije*
- *ako savjetovanje ili uključivanje provodite zbog nekog razloga koji nije toliko važan za lokalnu zajednicu*
- *ako informacije koje prikupite nikada ne iskoristite*
- *kada sudionici ne dobiju povratnu informaciju o tome kako i za što je iskorišten njihov doprinos.*

5. Kako to provesti u djelo

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti:

- Razmotrite svoju dosadašnju praksu u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama. Što vam zahtjevi za informacijama i moguće pritužbe govore o vašoj praksi? Analizirate li ih i koristite li se njima za unapređenje poslovnih procesa u gradu? Kako stoji vaša praksa u odnosu na primjere najbolje prakse među hrvatskim gradovima? Imate li informacije o tome koliko su građani zadovoljni razinom informiranja koju im pruža grad? Posebice, postoje li skupine u zajednici kojima je teško ili nemoguće doći do potrebnih informacija?

43 · Participation Cymru, „National Principles for Public Engagement“, <https://participation.cymru/en/principles/>; Participation Cymru, *Practitioners' Manual for Public Engagement*, <https://participation.cymru/wp-content/uploads/2017/02/practitioners-manual-for-public-engagement.pdf>.

- Za ključne politike grada u području jednakosti izradite analizu dionika, odnosno zainteresiranih strana.
- Ustanovite koja je vrsta interakcije s građanima najprimjerenija u odnosu na svaku od tih politika, s obzirom na to u kojoj je ona fazi, koliko je objektivno građ slobodan u njezinu definiranju te koja su vam sredstva na raspolaganju.
- U skladu sa svojim prioritetima izradite plan za unapređenje barem jednog aspekta prakse grada u odnosu na uključivanje građana.

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti:

- Zadužite osobu na odgovarajućoj razini u gradskoj upravi za unapređivanje prakse sudjelovanja građana i izvještavanje gradonačelnika i vijeća.
- Razmotrite načine na koje ćete u sve politike i aktivnosti grada uključiti i mehanizme kojima ćete osigurati sudjelovanje građana.
- U suradnji s dionicima u zajednici redovito revidirajte svoju praksu u ovom području, osobito s obzirom na to da bi svi građani trebali imati jednaku mogućnost sudjelovanja ili zastupljenosti.

6. Kako definirati i mjeriti uspješnost⁴⁴

Ako tek počinjete razvijati svoju politiku u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad razvija mehanizme i strukture za uključivanje građana.

Provjerite:

- Kojim se mehanizmima uključivanja građana grad već koristi?
- U kojoj su mjeri uključene zaštićene skupine?

Ako želite unaprijediti ishode svoje politike u području jednakosti

Pokazatelj:

Grad upotrebljava i razvija niz mehanizama i struktura za službene i neslužbene interakcije s građanima

Provjerite:

- Kako grad potiče predstavnike zaštićenih skupina na sudjelovanje?
- Kako grad osigurava da predstavnici određenih skupina nisu prezastupljeni, a predstavnici drugih skupina podzastupljeni?
- Postoje li dokazi o stalnom napretku u uključivanju građana?
- Postoje li dokazi o tome da je uključivanje skupina koje su prije bile podzastupljene sada uklopljeno u upravljanje gradom?

Pokazatelj:

Grad ima jasnu sliku o tome koja je razina sudjelovanja u javnom životu skupina koje dijele zaštićene osobine.

Provjerite:

- Koje informacije ili podatke prikuplja grad da bi stekao uvid u razinu sudjelovanja građana u javnom životu?

Pokazatelj:

Građane se potiče na sudjelovanje u javnom životu ili u pojedinačnim aktivnostima u kojima su podzastupljeni.

Provjerite:

- Kako grad aktivno obavještava građane o mogućnostima sudjelovanja u javnom životu?
- Postoje li dokazi o napretku u sudjelovanju građana, osobito podzastupljenih skupina?

44 · Prilagođeno iz: Local Government Association, *Equality Framework For Local Government (EFLG): 2018 Version*.

Indeks „Gradovi za jednakost“: upitnik za samoprocjenu

U odnosu na svaki od pokazatelja grad može procijeniti svoj trenutni učinak u tri kategorije, koje se mogu odrediti kao:

- 1.1. Vrijeme je za akciju
- 1.2. Počeli smo djelovati
- 1.3. Postižemo rezultate.

Odluči li sudjelovati u Indeksu, grad će biti pozvan da dokumentira svoju procjenu vlastite uspješnosti u odnosu na svaki od pokazatelja.

DIMENZIJA: VODSTVO I PREDANOST

Pokazatelj: predanost vodstva grada smanjenju nejednakosti

1.1. Predstavnici gradskih vlasti dosad nisu u svojim istupima jasno naglašavali posvećenost smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije.

1.2. Predstavnici gradskih vlasti javno su iskazali posvećenost smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije.

1.3. Posvećenost gradskih vlasti smanjenju nejednakosti i borbi protiv diskriminacije očituje se pri određivanju dnevnog reda i aktivnosti koje će se u gradu provoditi.

Pokazatelj: ciljevi smanjenja nejednakosti

2.1. Grad u svojim strateškim i provedbenim dokumentima nema ciljeva i mjera jasno usmjerenih smanjenju nejednakosti i sprečavanju diskriminacije.

2.2. Grad je postavio jasne ciljeve i predvidio mjere i aktivnosti za smanjenje nejednakosti u barem jednom strateškom ili provedbenom dokumentu koji određuje aktivnosti grada u pojedinim područjima i/ili s obzirom na osjetljive ciljne skupine.

2.3. Grad je postavio jasne ciljeve i predvidio jasne mjere, aktivnosti i proračun za ostvarenje jednakosti u svojim strateškim planovima razvoja i/ili nekoliko strateških ili provedbenih dokumenata koji određuju aktivnosti grada u pojedinim područjima i/ili s obzirom na osjetljive ciljne skupine.

Pokazatelj: provedba jednakosti

3.1. Predstavnici gradskih vlasti dosad nisu uspostavili posebne mehanizme provođenja mjera usmjerenih smanjenju nejednakosti.

3.2. Gradske vlasti provode mjere usmjerene smanjenju nejednakosti, ali nemaju posebne položaje ili tijela zadužena za upravljanje provedbom ovih mjera ili ih imaju u samo jednom od područja važnih za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanja u političkom životu zajednice).

3.3. Gradske vlasti provode mjere smanjenja nejednakosti i za upravljanje provedbom mjera imaju uspostavljene posebne položaje ili tijela u nekoliko područja važnih za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanja u političkom životu zajednice).

Pokazatelj: praćenje smanjenja nejednakosti

4.1. Grad se ne koristi posebnim pokazateljima ni postupcima praćenja mjera za smanjenje nejednakosti u pojedinim područjima i/ili s obzirom na osjetljive ciljne skupine.

4.2. Grad izvještava tijela nacionalne razine koristeći se njihovim pokazateljima i postupcima praćenja provedbe mjera za smanjenje nejednakosti u pojedinim područjima i/ili s obzirom na osjetljive ciljne skupine.

4.3. Grad se koristi vlastitim pokazateljima, postupcima i tijelima za praćenje te izvještava lokalne dionike o provedbi mjera za smanjenje nejednakosti u pojedinim područjima i/ili s obzirom na osjetljive ciljne skupine.

Pokazatelj: djelotvorna komunikacija

5.1. Grad ne djeluje ciljano na osvještavanje članova zajednice o problemu nejednakosti.

5.2. Grad objavljuje stručne i promocijske materijale kako bi povećao vidljivost ranjivih skupina u zajednici, podignuo svijest građana o potrebi smanjenja nejednakosti i informirao ih o mjerama koje se radi toga poduzimaju.

5.3. Grad promiče i omogućuje dvosmjernu komunikaciju s članovima zajednice kako bi povećao vidljivost i sudjelovanje ranjivih skupina u javnom životu, a članove zajednice uključio u aktivnosti smanjenja nejednakosti u zajednici.

DIMENZIJA: UKLJUČIVANJE PITANJA JEDNAKOSTI U UPRAVLJANJE GRADOM

Pokazatelj: poznavanje lokalne zajednice

6.1. Grad nema mehanizme kojima sustavno prikuplja podatke o lokalnoj zajednici te izvorima i razmjerima nejednakosti u njoj.

6.2. Grad povremeno prikuplja i rabi podatke o profilu lokalne zajednice te izvorima i razmjerima nejednakosti u njoj u jednom ili nekoliko važnih područja za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanja u političkom životu zajednice).

6.3. Grad sustavno prikuplja i rabi podatke o profilu lokalne zajednice i izvorima nejednakosti u barem polovici područja (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, kultura, stanovanje, infrastruktura i sudjelovanja u političkom životu zajednice) te ima mehanizme kojima objedinjuje podatke iz različitih izvora.

Pokazatelj: dostupnost i prikladnost usluga

7.1. Grad nema mehanizme kojima prikuplja, analizira i mjeri podatke o dostupnosti i prilagođenosti javnih usluga potrebama različitih skupina u zajednici.

7.2. Grad je razvio mehanizme za prikupljanje, analizu i upotrebu podataka o dostupnosti i prilagođenosti javnih usluga potrebama različitih skupina u zajednici u barem jednom od područja važnih za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, stanovanje, infrastruktura i/ili kultura).

7.3. Grad je razvio mehanizme za prikupljanje, analizu i upotrebu podataka o dostupnosti i prilagođenosti javnih usluga potrebama pojedinačnih skupina u zajednici u najmanje polovici područja važnih za smanjenje nejednakosti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, zapošljavanje, stanovanje, infrastruktura i/ili kultura).

Pokazatelj: ljudska prava u oblikovanju i pružanju usluge

8.1. Grad nema mehanizme koji su usmjereni osiguranju zaštite ljudskih prava u pružanju usluge.

8.2. Grad je započeo proces oblikovanja mehanizama kojima se osigurava zaštita, poštovanje i promicanje ljudskih prava te dostojanstven odnos prema korisnicima javnih usluga i građanima.

8.3. Grad je oblikovao i u praksi primjenjuje mehanizme kojima se osigurava zaštita, poštovanje i promicanje ljudskih prava te dostojanstven odnos prema korisnicima javnih usluga i građanima.

Pokazatelj: upravljanje ljudskim potencijalima u gradskim organizacijama

9.1. Grad ne primjenjuje posebne politike ni postupke kojima se unapređuje jednakost pri zapošljavanju i na radnom mjestu.

9.2. Grad je osigurao da su politike i procedure pri zapošljavanju i na radnom mjestu usklađene s odgovarajućim zakonodavstvom i nacionalnim politikama u području jednakosti.

9.3. Grad se koristi dodatnim postupcima kojima se unapređuje jednakost pri zapošljavanju i na radnom mjestu, poput razumne prilagodbe, jednake plaće, fleksibilnog radnog vremena i radnog mjesta prilagođenog obiteljskim obvezama.

Pokazatelj: sprečavanje kršenja radnih prava

10.1. Grad nema mehanizme kojima je cilj sprečavanje kršenja radnih prava i suzbijanje zlostavljanja na radnom mjestu.

10.2. Grad je ustanovio politike i sustave za sprečavanje kršenja radnih prava i suzbijanje zlostavljanja na radnom mjestu.

10.3. Postoji učinkovit sustav zaštite zaposlenih od kršenja radnih prava i zlostavljanja na radnom mjestu.

DIMENZIJA: UKLJUČENOST ZAJEDNICE

Pokazatelj: strukture i mehanizmi uključenosti

11.1. U gradu se još ne razvijaju mehanizmi sudjelovanja članova zajednice u donošenju i provođenju lokalnih politika.

11.2. Predstavnici gradskih vlasti otpočeli su proces razvoja mehanizama i struktura za uključivanje različitih dionika iz zajednice u osmišljavanje i provedbu lokalnih politika.

11.3. Mehanizmi i strukture uključenosti su uspostavljene, a dionici važni za sprečavanje nejednakosti u zajednici uključeni su u osmišljavanje i provedbu lokalnih politika.

Pokazatelj: rad u partnerstvu

12.1. U gradu još nisu razvijeni mehanizmi kojima se omogućuje savjetovanje ili partnerstvo s različitim dionicima važnim za sprečavanje nejednakosti u zajednici.

12.2. Strukture i mehanizmi za uključivanje dionika temelje se na aktivnostima informiranja i savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u procesima donošenja i provedbe gradskih odluka i javnih politika.

12.3. Strukture i mehanizmi za uključivanje dionika temelje se na aktivnostima u kojima dionici važni za smanjenje nejednakosti postaju sunositelji oblikovanja i provedbe gradskih odluka i javnih politika.

Načela dobrog upravljanja Vijeća Europe⁴⁵

1. načelo: Pošteni izbori, zastupljenost i sudjelovanje

- Lokalni izbori provode se slobodno i pošteno, u skladu s međunarodnim standardima i nacionalnim zakonodavstvom, bez varanja.
- Građani su u središtu javnih aktivnosti i uključeni su jasno definiranim načinima u javni život na lokalnoj razini.
- Glas svih muškaraca i žena čuje se pri donošenju odluka, izravno ili preko legitimnih posredničkih tijela koja zastupaju njihove interese. Ovo široko sudjelovanje zasniva se na slobodi izražavanja, slobodi udruživanja i slobodi javnog okupljanja.
- Glas sviju, uključujući i one najmanje povlaštene i najranjivije, čuje se i uzima u obzir pri odlučivanju, pa i pri odlučivanju o raspodjeli sredstava.
- Uvijek se pokušava iskreno posredovati između različitih legitimnih interesa i postići širok dogovor o tome što je najbolje za cijelu zajednicu i kako se to može postići.
- Odluke se donose u skladu s voljom većine, a prava i legitimni interesi manjine poštuju se.

2. načelo: Prilagodba potrebama i očekivanjima građana

- Ciljevi, pravila, strukture i postupci prilagođavaju se legitimnim očekivanjima i potrebama građana.
- Javne se usluge isporučuju, a zahtjevi i pritužbe rješavaju u razumnom roku.

3. načelo: Učinkovitost i djelotvornost

- Rezultati odgovaraju dogovorenim ciljevima.
- Dostupna sredstva iskorištena su na najbolji mogući način.
- Sustav upravljanja učinkom omogućuje procjenu i unapređenje učinkovitosti i djelotvornosti usluga.
- Redovito se provode revizije radi procjene i unapređenja uspješnosti.

4. načelo: Otvorenost i transparentnost

- Odluke se donose i provode u skladu s pravilima i propisima.
- Javnosti su dostupne sve informacije koje nisu proglašene tajnima iz zakonom definiranih i dobro obrazloženih razloga (poput zaštite privatnosti i osiguranja poštenog postupka javne nabave).
- Informacije o odlukama, primjeni politike i rezultatima daju se na uvid javnosti na način i u obliku koji će joj omogućiti da učinkovito prati i sudjeluje u radu lokalne vlasti.

5. načelo: Vladavina prava

- Lokalne vlasti poštuju zakon i sudske odluke.
- Pravila i propisi usvajaju se u skladu sa zakonom propisanim postupcima i provode se bez naklonosti ili predrasuda.

45 · Council of Europe, „12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE)“, [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#%2225565951%22:\[0\]](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#%2225565951%22:[0]).

6. načelo: Etično postupanje

- Javno dobro pretpostavlja se pojedinačnim interesima.
- Primjenjuju se učinkovite mjere za sprečavanje i suzbijanje svih oblika korupcije.
- Sukobi interesa prijavljuju se na vrijeme, a osobe koje su u njih uključene moraju se izuzeti iz procesa donošenja predmetnih odluka.

7. načelo: Kompetencije i sposobnosti

- Profesionalne vještine osoba uključenih u upravljanje stalno se održavaju i unapređuju radi njihova boljeg rada i učinka.
- Javni službenici motivirani su stalno unapređivati vlastitu uspješnost.
- Uvode se i rabe praktični postupci i procedure za unapređivanje vještina i sposobnosti i za postizanje boljih rezultata.

8. načelo: Inovativnost i otvorenost za promjene

- Uvijek se traže nova i učinkovita rješenja za probleme i upotrebljavaju suvremene metode pružanja javnih usluga.
- Postoji spremnost na isprobavanje novih programa i na učenje iz iskustava drugih.
- Stvorena je atmosfera spremnosti na promjene u interesu ostvarivanja boljih rezultata.

9. načelo: Održivost i usmjerenost dugoročnim ciljevima

- Potrebe budućih generacija uzimaju se u obzir u sadašnjim javnim politikama.
- Održivost lokalne zajednice uvijek se uzima u obzir.
- Pri donošenju odluka pokušava se osigurati da su svi troškovi uračunati i podmireni odmah te da se problemi i tenzije, bile one povezane s okolišem, strukturnim, financijskim, ekonomskim ili socijalnim pitanjima, ne prebacuju na buduće generacije.
- Na budućnost lokalne zajednice gleda se u širokoj i dugoročnoj perspektivi te postoji razumijevanje o tome što je potrebno osigurati da bi se takav razvoj postigao.
- Postoji razumijevanje složenih povijesnih, kulturnih i društvenih okolnosti i čimbenika koji utječu na održiv razvoj zajednice.

10. načelo: Zdravo upravljanje financijama

- Cijene isporučenih javnih usluga ne premašuju njihove troškove i ne uzrokuju pretjerano snižavanje potražnje, osobito kada je riječ o važnim javnim uslugama.
- Financijama se upravlja štedljivo i oprezno, uključujući i pri ugovaranju, u korištenju zajmovima, procjeni sredstava, prihoda i prihode te pri korištenju izvanrednim prihodima.
- Pripremaju se višegodišnji proračunski planovi, u savjetovanju s javnošću.
- Rizici se pravilno procjenjuju i njima se pravilno upravlja, uključujući i objavljivanjem konsolidiranih računa te, u slučaju javno-privatnih partnerstva, stvarnom podjelom rizika.
- Lokalne vlasti sudjeluju u mehanizmima međusobne solidarnosti, poštene raspodjele tereta i prednosti te smanjenja rizika (sustavi ujednačavanja, suradnje među lokalnim jedinicama, zajedničkog preuzimanja rizika...).

11. načelo: Ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija

- U cijelom doseg utjecaja lokalne vlasti ljudska se prava poštuju, štite i promiču, a diskriminacija na bilo kojoj osnovi suzbija.
- Na kulturnu raznolikost gleda se kao na prednost i trajno se pokušava postići da svi imaju jednak ulog u lokalnu zajednicu, da se poistovjećuju s njom i da se ne osjećaju isključenima.
- Potiču se socijalna kohezija i integracija manje povlaštenih područja.
- Dostupnost temeljnih usluga održava se, osobito za najmanje povlaštene skupine stanovništva.

12. načelo: Odgovornost

- Svi uključeni u donošenje odluka, kolektivno i pojedinačno, preuzimaju odgovornost za svoje odluke.
- O odlukama se izvještava, one se obrazlažu i mogu se sankcionirati.
- Postoje učinkoviti korektivni postupci u slučaju kršenja pravila i normi u javnom upravljanju te protiv djelovanja lokalne uprave kojima se krše ljudska prava.

Ova knjiga nije u prodaji i dijeli se besplatno.