

KIŠOBRANOM PROTIV DISKRIMINACIJE

ANALIZA DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA



Urednici:Anka Kekez Koštro i Milan Koštro

Autori i autorice:Sandra Benčić, Gordan Bosanac, Ljiljana Božić Krstanović, Željana Buntić Pejaković, Angel Čabarkapa, Blanka Čop, Karmela Gajdek, Kristijan Grđan, Natalija Havelka, Jadranka Klekar, Suzana Kunac, Martina Križanić, Sara Lalić, Mila Marinković, Branka Meić, Lana Milanović, Neda Milišić Buklijaš, Nikolina Patalen, Milana Romić, Cvijeta Senta, Milena Sužnjević, Branisav Tekić, Silvija Trgovec Greif



PREDGOVOR

Ova analiza rezultat je procesa osnaživanja organizacija civilnog društva za djelovanje na razvoju antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj započetog 2012. godine, kada je sinergijom dvaju projekata оформljena skupina od 20-ak stručnjaka/kinja iz organizacija civilnog društva i pravobraniteljskih ureda. Projekti su financirani sredstvima pomoći Europske zajednice iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnoga društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne antidiskriminacijske strategije*.

Kroz dvije radionice u sklopu projekta Centra za mirovne studije „Jačanje organizacija civilnog društva za učinkovitu provedbu i praćenje antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj“ skupina je upoznata s ključnim pojmovima i analitičkim postupcima u razvoju i implementaciji javnih politika te su, uz mentorsku podršku, proveli analizu dizajna Nacionalnog plana borbe protiv diskriminacije od 2008. do 2013. godine.

Na trećoj radionici, u sklopu projekta „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u antidiskriminacijskoj politici“, koji provodi Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek u partnerstvu s Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar i Srpskim demokratskim forumom, skupina je sažela i strukturirala rezultate provedene analize, što je rezultiralo nastankom ovog dokumenta – Kišobranom protiv diskriminacije (*Analiza dizajna Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije u Hrvatskoj od 2008. do 2013. i prijedlozi za poboljšanja*).

Fokus je stavljen na Nacionalni plan jer ga dionici nisu doživjeli kao djelotvoran i relevantan okvir za razvoj i provedbu antidiskriminacijske politike, iako predstavlja važan *policy* dokument. Analitički rad proveden u okviru drugog petodnevnog seminara rezultirao je obuhvatnim i relevantnim ocjenama dizajna (ciljeva i instrumenata) i provedbe postojećeg Nacionalnog plana borbe protiv diskriminacije i nacrtom preporuka za njegovo unapređenje u novom ciklusu provedbe.

KRATICE

NP – Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije od 2008. do 2013.

AP – Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2011. do 2013. godine

ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije

OSI – Osobe s invaliditetom

OCD – Organizacije civilnoga društva

TDU – Tijela državne uprave

SADRŽAJ

SAŽETAK	106
UVOD	109
RELEVANTNOST DEFINICIJE PROBLEMA DISKRIMINACIJE I LOGIKA INTERVENCIJE	110
Izostanak kvalitetne analize problema diskriminacije i struktura plana	110
Podjela na ciljne skupine: loša logika intervencije	111
Selektivna logika intervencije po područjima diskriminacije	113
Nepovezanost ciljeva i instrumenata	113
POTENCIJAL ZA DJELOTVORNOST PREDVIĐENIH INSTRUMENATA	115
Nedosljedna i manjkava kombinacija instrumenata politike	115
Prevelika dominacija instrumenata koji se zasnivaju na informacijama	116
Manjkava operacionalizacija predviđenih instrumenata	116
EFIKASNOST IMPLEMENTACIJSKE STRUKTURE	117
Provedba, koordinacija i praćenje	117
Tko su provoditelji?	117
MJESTO PLANA U ANTIDISKRIMINACIJSKOJ POLITICI I POTENCIJAL ZA UTJECAJ	119
Usklađenost s antidiskriminacijskim policy okvirom	119
RAZRADA POLICY OPCIJA ZA NAREDNO RAZDOBLJE	121
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	123
Preporuke za izradu i upravljanje provedbom novog 'kišobranskog' Nacionalnog plana:	123
PRILOG	126
KRITERIJI I SPECIFIČNA PITANJA KORIŠTENA ZA VREDNOVANJE POLICY DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE	126

SAŽETAK

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. nije donio željene rezultate i predstavlja lošu podlogu za izradu novog strateškog dokumenta. Definicija problema diskriminacije, ciljevi i mjere za ukidanje diskriminacije u društvu Nacionalnim planom nisu dobro razrađeni, Nacionalni plan nije usklađen drugim dokumentima vezanim za suzbijanje diskriminacije niti je jasna njegova uloga u nacionalnoj antidiskriminacijskoj politici.

Imajući u vidu i izostanak djelotvorne kombinacije instrumenata te nefunkcionalnu provedbenu strukturu, teško je očekivati da će Nacionalni plan znatnije i u duljem vremenskom razdoblju utjecati na pozitivne promjene u društvu.

S obzirom da ove godine istječe ciklus provedbe Plana, donošenje novoga strateškog dokumenta baziranog na postojećem rezultiralo bi daljnjim gomilanjem administrativnih troškova, nastavkom nepovezanog djelovanja tijela javne vlasti, kao i gubitkom ljudskopravaške perspektive u pristupu antidiskriminaciji.

Zbog lošeg dizajna, kao i vidljivog nedostatka političke volje za stvaranjem provedivog dokumenta, usklađenog s ostalim dijelovima antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj, nužno je drugačije pristupiti izradi novog strateškog dokumenta.

Razmatrajući nalaze analize Nacionalnog plana i njegovog Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2011. do 2013. godine razvili smo tri konkurentne opcije za novi ciklus provedbe Nacionalnog plana:

1. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije, koji će i dalje imati nedefiniranu poziciju u antidiskriminacijskoj politici.
2. Nedonošenje novog Nacionalnog plana, poticanje i pojačani nadzor provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i antidiskriminacijske dimenzije novog Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava te jačanje antidiskriminacijskih elemenata u sektorskim politikama i politikama prema osjetljivim ciljnim skupinama.
3. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će imati krovnu, kišobransku ulogu u antidiskriminacijskoj politici. Takav dokument bi nadograđivao, povezivao i usmjeravao implementaciju postojećih programa, strategija, planova i Zakona iz različitih područja društvenog života.

S obzirom da bi prihvaćanje prve opcije vodilo gomilanju administrativnog troška i nastavku nekoordiniranog djelovanja tijela javne vlasti, smatramo da bi ga trebalo izbjeći. Nedonošenjem nacionalnog plana ostao bi neriješen jedan od ključnih problema – koordinacija djelovanja provoditelja antidiskriminacijske politike.

Zbog slabe povezanosti provoditelja antidiskriminacijske politike, fragmentiranosti implementacijskih struktura te manjkavog mjerenja provedbe i rezultata javnih politika, zalažemo se za treću, *kišobransku* opciju, kojom bi se u jednom dokumentu povezale i nadopunile antidiskriminacijske mjere i instrumenti iz važećih programa i strategija. Za uspješnu realizaciju kišobranske opcije, a temeljem provedbene analize dizajna Nacionalnog plana, donositeljima politike razradili smo prijedloge.

Preporuka 1: *Novi Nacionalni plan strukturirati prema područjima u kojima se diskriminacija zabranjuje te unutar svakog područja obraditi osnove temeljem kojih je diskriminacija raširena.*

Preporuka 2: *Za svako područje osnovati radne skupine koje će napraviti analizu pojavnosti, oblika, uzroka i posljedica diskriminacije s obzirom na različite osnove diskriminacije.*

Preporuka 3: *Za svako područje napraviti analizu postojećih programa, strategija i planova te identificirati uspjehe i probleme u provedbi dijelova koji se tiču borbe protiv diskriminacije.*

Preporuka 4: *Temeljem ovih analiza odrediti specifične ciljeve za svako područje Nacionalnog plana. Aktivnosti, odnosno instrumenti, koji vode ostvarenju tih specifičnih ciljeva razrađuju se akcijskim planovima. U novom NP-u treba odvojeno strukturirati ciljeve za krajnje korisnike - građane/ke i sekundarnu ciljnu skupinu - provoditelje politike.*

Preporuka 5: *Iz drugih strategija preuzeti i u Akcijski plan unijeti aktivnosti koje su provedive i imaju potencijal za učinak. Kako bi se u budućnosti olakšalo izvještavanje važno je preuzeti aktivnosti pozivajući se na izvorne policy dokumente.*

Preporuka 6: *Razviti nove instrumente kao nadogradnju na instrumente preuzete iz drugih strategija i programa. U razvoju instrumenata važno je voditi računa o kombinaciji različitih vrsta.*

Preporuka 7: *Jasno i detaljno operacionalizirati instrumente, odnosno aktivnosti. Treba prikazati mapu uključenih provoditelja, dati jasnu podjelu zadataka te specificirati rokove i iznose potrebnih i osiguranih sredstava.*

Preporuka 8: *U Akcijskom planu postaviti indikatore provedbe i učinka te razviti okvir, upitnike i procedure za praćenje i izvještavanje o provedbi. U izvještavanje uključiti sve provoditelje, uključujući i organizacije civilnog društva koje u partnerskim aranžmanima provode aktivnosti plana. Izvještavati svake godine i objavljivati izvještaje.*

Preporuka 9: *Odrediti tijelo koje će koordinirati provedbu Plana i osigurati tijelu potrebne koordinacijske resurse i ovlasti. Tijelo koje koordinira provedbom može imati u zadatak prikupljanja i objedinjavanja godišnjeg izvješća o provedbi.*

Preporuka 10: *Osnovati međusektorsko tijelo koje će pratiti provedbu i razmatrati godišnje izvješće o provedbi. U tijelo imenovati predstavnike TDU, predstavnike OCD-a koji se bave suzbijanjem diskriminacije te stručnjake. Tijelu osigurati jasan djelokrug i resurse za kvalitetno funkcioniranje.*

Preporuka 11: *Osigurati mehanizme horizontalne koordinacije: identifikacija osoba zaduženih za praćenje provedbe NP-a, u svakom tijelu postaviti nositelje mjera, predvidjeti radne sastanke, sugerirati učinkovite komunikacijske kanale.*

Preporuka 12: *Koordinacijsko tijelo bi u tijeku provedbe trebalo pratiti djelovanje provoditelja mjera NP te im osiguravati smjernice, upute i druge mehanizme vertikalne koordinacije.*

Preporuka 13: *Osmisliti učinkovit pristup za snažnije uključivanje regionalnih i lokalnih vlasti u provedbu Nacionalnog plana.*

UVOD

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. donesen je zbog obveze koju je Republika Hrvatska preuzela na „Međunarodnoj konferenciji protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih oblika netolerancije“, održanoj u Durbanu 2001. godine. Nacionalni plan Vlada RH usvojila je u srpnju 2008., u isto vrijeme kada je donesen i pet i pol mjeseci prije nego je stupio na snagu Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12), koji je u domaće antidiskriminacijsko pravo uveo niz noviteta u materijalnopравnom i procesnopравnom smislu. I Zakon i Plan doneseni su prvenstveno kako bi se ispunili uvjeti za zatvaranje pretpristupnih pregovora s EU.

Usljed vremenskog tjesnaca, Nacionalnim planom nije bilo moguće inkorporirati sve novitete iz Zakona o suzbijanju diskriminacije. Stoga je upitna i njegova funkcionalnost kao glavnog strateškog dokumenta, kojim se „utvrđuje postojeće stanje, određuje ciljeve i donosi mjere za njihovo ostvarivanje kako bi se dogradio postojeći sustav zaštite od diskriminacije.“⁶⁰ Dionici, međutim, Plan nisu prihvatili kao djelotvoran i relevantan okvir za razvoj i provedbu antidiskriminacijske politike niti su tim dokumentom utvrđeni ciljevi i razradile mjere koje bi na obuhvatan način odgovorile na potrebe hrvatske antidiskriminacijske politike.

S obzirom na istek ciklusa važenja Plana, može se očekivati skora izrada novog petogodišnjeg strateškog dokumenta, za koji postoji realna opasnost da preuzme loša rješenja i obrasce iz postojećeg Plana, što bi rezultiralo neadekvatnim okvirom za borbu protiv diskriminacije u razdoblju pred nama. Svrha analize njegova dizajna je pokazati koje su dobre strane dokumenta, a koje su greške i nedostaci učinjeni i nužno ih je izbjeći pri izradi novog strateškog dokumenta.

Istraživačko pitanje analize bilo je: Kakva je kvaliteta dizajna (ciljeva i instrumenata) hrvatske antidiskriminacijske politike na primjeru Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije? Specifičnije, analizom Nacionalnog plana i njegova Akcijskog plana (2011./2012.) nastojali smo utvrditi kakvi su ciljevi postavljeni, koji instrumenti i kakva upravljačka struktura su predviđeni za njihovo ostvarenje. Za ocjenu navedenih elemenata dizajna Nacionalnog plana i njegovog Akcijskog plana koristili smo veći broj kriterija vrednovanja (Prilog 1).

Kao istraživačku metodu koristili smo analizu spomenutih dokumenata pritom konzultirajući sekundarnu literaturu, što je ujedno i metodološko ograničenje. S druge strane, činjenica da je analizu provela grupa od dvadesetak stručnjaka i stručnjakinja OCD-a i pravobraniteljskih institucija je dodana vrijednost jer oni djeluju kao angažirani akteri formuliranja i provedbe hrvatske antidiskriminacijske politike.

Za izradu ovog dokumenta korištene kriterije vrednovanja saželi smo u četiri skupine: 1. Relevantnost definicije problema i logika intervencije, 2. Potencijal za djelotvornost predviđenih instrumenata, 3. Efikasnost implementacijske strukture, 4. Potencijal za utjecaj i usklađenost s antidiskriminacijskim *policy* okvirom.

Na temelju evaluacijskih zaključaka iznosimo tri *policy* opcije za naredno razdoblje te predlažemo prihvaćanje jedne od njih - donošenje novog, krovnog Nacionalnog plana za iduće razdoblje. Kombinirajući zaključke evaluacije s odabranom *policy* opcijom, na kraju dokumenta donosimo preporuke za novi dizajn Nacionalnog plana borbe protiv diskriminacije za iduće petogodišnje razdoblje.

⁶⁰ Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2008 -2013. (rujan 2008). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. str. 3.

RELEVANTNOST DEFINICIJE PROBLEMA DISKRIMINACIJE I LOGIKA INTERVENCIJE

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. strateški je dokument kojim su se trebali i pokušali utvrditi ciljevi i razraditi mjere za ukidanje problema diskriminacije u društvu.

Radi se o jednom od najvećih društvenih problema, s obzirom da je 2009. godine 43% građana/ki smatralo kako je diskriminacija najveći problem u društvu ili među najvećim problemima u društvu, a 37% ih to isto smatra i dalje 2012. godine.⁶¹

Analiza strukture plana, definicije problema i ciljeva ukazala je na nedosljednost u određivanju poglavlja plana, izostanak prave analize pojavnosti i uzroka problema po pojedinim područjima te manjkavost logičke povezanosti između identificiranih problema, postavljenih ciljeva i predviđenih instrumenata.

Izostanak kvalitetne analize problema diskriminacije i struktura plana

Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije ne sadrži samo jednu definiciju diskriminacije, već se pojam definira na čak 11 načina, slijedeći primjere iz nacionalnog i međunarodnog zakonodavstva. Definicija izravne i neizravne diskriminacije najbliže ja definiciji iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, kao ključnog zakonodavnog akta na ovom području, no nije dovoljno jasno koja od ponuđenih definicija je mjerodavna za primjenu Nacionalnog plana. Taj problem, među ostalim, proizlazi iz činjenice da u vrijeme kada je Nacionalni plan izrađen ZSD još nije stupio na snagu.

S obzirom da nema jednoznačne definicije diskriminacije, nema ni opisa diskriminacijskih osnova na temelju kojih bi se mogla odrediti struktura NP-a, a nije provedena ni odgovarajuća analiza postojećeg stanja kako bi se odredila prioritetna područja.

Zbog te neusklađenosti, a i navedenih razloga za donošenje ovog dokumenta (usklađivanje s međunarodnim obvezama i obvezama zbog pristupanja EU navedeni su kao temeljni ciljevi, nakon čega slijede općeniti ciljevi koji se svode na „život bez diskriminacije“), NP ne detektira ključna problematična područja na kojima se diskriminacija najčešće pojavljuje. Također je nekonzistentan odabir „područja“ u kojima se predviđa provođenje mjera jer se neke mjere predviđaju za pojedina područja društvenog života (npr. obrazovanje ili rad i zapošljavanje), a druge za određene skupine. Nejasno je, također, po kojem su kriteriju te skupine izdvojene, jer to nigdje nije eksplicitno navedeno. S obzirom na logiku antidiskriminacijske politike, pretpostavljamo da su izdvojene posebno društveno ugrožene i/ili marginalizirane skupine, no među njima nisu one koje bi po bitnim pokazateljima tamo pripadale: žene, te seksualne i rodne manjine.

⁶¹ *Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2012.* (2012) Zagreb: Pučki pravobranitelj.

Čak i u dijelovima u kojima obuhvaća područja i osnove koje su Hrvatskoj zaista problematične s aspekta diskriminacije, Nacionalni plan nema dobro razvijenu logiku intervencije. Naime, specifični ciljevi kao ni instrumenti kojima se ti ciljevi namjeravaju ostvariti, ne proizlaze iz prethodno napravljene analize problema u područjima koje NP obuhvaća. Izostanak opisa i analize problema tako rezultira ciljevima i instrumentima koji ne zahvaćaju sve važne aspekte problema diskriminacije u pojedinim područjima. Ova se ocjena odnosi na uvodne tekstove za svako poglavlje u kojima se po područjima (npr. zdravstvu, tržištu rada ili obrazovanju) ili prema ciljnoj skupini (npr. osobe s invaliditetom, starije osobe, nacionalne manjine) prikazuje opis stanja. Iako ti opisi, uglavnom, uključuju detaljan prikaz postojećeg institucionalnog i regulatornog okvira te okvirne ocjene problema, nedostaje im kvalitetna analiza pojavnosti i uzroka problema diskriminacije u pojedinom području, kao i ujednačena analiza uspješnosti i problema u provedbi postojećih mjera suzbijanja diskriminacije.

Podjela na ciljne skupine: loša logika intervencije

Problem neadekvatne analize stanja posebno je izražen u dijelovima NP-a koji se odnose na pojedine ciljne skupine. Tako, na primjer, u dijelu u kojem se govori o sprječavanju diskriminacije osoba s invaliditetom (OSI), obuhvatno se prikazuje postojeći regulatorni i institucionalni okvir politike prema OSI, ali se ne daje analitičan prikaz stanja s aspekta antidiskriminacije OSI. U opisu stanju navedene su pojedine dimenzije problema diskriminacije OSI (Dijagram 1), poput prevage institucionalne nad izvaninstitucionalnom skrbi, ali nije napravljena analiza uzroka tih problema. Tako u prikazu problema u ostvarivanju prava OSI na neovisan život u zajednici nije kvalitetno prikazan omjer skrbi u zajednici prema skrbi u institucijama, nije napravljena analiza uzroka zbog kojih se osobe s invaliditetom upućuje na skrb izvan zajednice/obitelji niti je dana procjena koje bi usluge u zajednici trebalo osigurati kako bi se spriječila daljnja institucionalizacija OSI. Specifični ciljevi koji proizlaze iz neadekvatne analize problema primjerice cilj razvoja mreže službi podrške ili cilj osiguravanja informacija o uslugama za OSI na lokalnoj razini, su ili preopćeniti ili zahvaćaju samo segmente problema. Stoga ne predstavljaju dobru osnovu za Akcijski plan te operacionalizaciju u relevantne i djelotvorne instrumente. Dodatan problem koji umanjuje potencijal za logičnost intervencije je i izostanak pokazatelja uspješnosti pomoću kojih se može mjeriti ostvarenost kratkoročnih i dugoročnih rezultata provedbe instrumenata.

Dijagram 1

MANJKAVA LOGIKA INTERVENCIJE U NP-u: Primjer sprječavanja diskriminacije OSI

DEFINICIJA PROBLEMA:

Otežano osiguranje neovisnog življenja u zajednici, problem diskriminacije zatvorenika OSI, prevaga institucionalne skrbi za OSI, potreba provođenja procesa deinstitucionalizacije, loša koordinacija društvenih područja (zdravstvo, tržište rada, komunikacija, kultura, stanovanje, socijalna skrb, socijalno planiranje), neusklađen status OSI s istom vrstom i stupnjem invaliditeta.

Selektivan pregled dimenzija problema diskriminacije OSI i izostanak analize uzroka tih problema.



PRETPOSTAVKE O KONTEKSTU I PROVEDBENIM KAPACITETIMA:

Obuhvatan prikaz regulatornog i institucionalnog okvira i postojećih programa politike za OSI

Izostanak kritičkog uvida u provedbu postojećih programa.



OPĆI CILJ: pristup invaliditetu s gledišta nediskriminacije

Nije jasno naznačen



SPECIFIČNI CILJEVI=MJERE:

1. Ujednačavanje položaja i prava OSI u različitim sustavima
2. Osiguravanje na lokalnoj razini pružanja brzih i dostupnih informacija o ostvarivanju različitih vrsta pomoći i usluga
3. Uspostavljanje mreže službi podrške s ponudom raznovrsnih usluga koja bi trebala svakoj OSI osigurati ostanak i uspješno sudjelovanje u lokalnoj zajednici

Nedostatni, dijelom preopćeniti, a dijelom zahvaćaju samo segmente problema.



AKTIVNOSTI = INSTRUMENTI:

- 1.1. Probno primijeniti listu funkcionalnih sposobnosti radi uvođenja jedinstvenog načina vještačenja
- 1.2. Izraditi propise za poboljšanje prava s osnova invaliditeta
- 2.1. Uvođenje novog načina rada u centrima za socijalnu skrb po modelu „ured sve na jednom mjestu“
- 3.1. Provedba projekata i programa OCD-a koje se bave problemima osoba s invaliditetom

Nedostatno operacionalizirani.



OČEKIVANI REZULTATI I UČINCI:

nisu navedeni

Nema indikatora



OČEKIVANI DUGORIČAN UTJECAJ:

nije naveden

Nema indikatora

Selektivna logika intervencije po područjima diskriminacije

Problem manjkave logike intervencije manje je izražen u poglavljima koja su strukturirana prema područjima diskriminacije (u odnosu na ona prema ciljnim skupinama), ali je i dalje prisutan. Tako u području rada i zapošljavanja (Dijagram 2) Nacionalni plan problem diskriminacije uvodno veže za probleme povreda prava na tržištu rada i problem nezaposlenosti osoba u osjetljivom položaju na tržištu rada, ali se u ciljevima i mjerama usmjerava samo na potonji aspekt problema. Uvodna analiza problema nezaposlenosti posebno osjetljivih društvenih skupina ukazuje na njegove ključne aspekte, što se odražava na formulaciju dovoljno specifičnih, a opet obuhvatnih, ciljeva i razradu relevantnih instrumenata. S druge strane, u opisu stanja se kao dimenzija problema diskriminacije u području rada identificira povreda prava na tržištu rada. Međutim, iako se NP u opisu problema poziva na regulatorni okvir koji djeluje na zaštiti radnika, u specifičnim ciljevima i instrumentima propušta mogućnost da na jednom mjestu sintetizira mjere iz postojeće regulative (kao što je to napravljeno po pitanju nezaposlenosti) i razvije nove, komplementarne mjere i instrumente.

Nepovezanost ciljeva i instrumenata

Opisani problem manjkavosti logike intervencije veže se i za problem povezivanja ciljeva i instrumenata te razvoja instrumenata koji djeluju u međusobnoj sinergiji. Tako su, u području sprječavanja diskriminacije starijih osoba, uspjesi i djelovanje postojećih mjera odvojeno prikazani s obzirom na međugeneracijsku solidarnost i na razvoj mreže davatelja usluga. Shodno tome, odvojeno su i osmišljeni pripadajući instrumenti pa se sustavno poticanje projekata organizacija civilnoga društva usmjerenih poboljšanju kvalitete života starijih osoba (mjera 1.4.1.2.) propustilo integrirati u mjeru kojom se djeluje na razvoj mreže lokalnih pružatelja socijalnih usluga (mjera 1.4.2.2.). Dodatan problem je što su mjere NP-a ponekad definirane dovoljno obuhvatno da imaju funkciju specifičnih ciljeva, a ponekad su jako specifične čime im je dana funkcija instrumenata za ostvarenje ciljeva. Ova neujednačenost donekle je ispravljena u pripadajućem Akcijskom planu koji u tabličnom prikazu preglednije nudi opis poglavlja, mjera i aktivnosti te nositelje za provedbu tih aktivnosti s rokom i potrebnim sredstvima za izvršenje tih mjera i aktivnosti. Međutim, problem izostanka logike između opisa problema, ciljeva i predviđenih instrumenata ne može riješiti Akcijski plan jer je njegov doseg operacionalizacija ciljeva i šireg skupa instrumenata koji su prethodno postavljeni Nacionalnim planom.

Dijagram 2

SELEKTIVNA LOGIKA INTERVENCIJE: Primjer antidiskriminacije na tržištu rada

DEFINICIJA PROBLEMA:

Kratko naznačeni oblici povreda prava na tržištu rada, problem rada za vrijeme izvršavanja kazne zatvora, problem nezaposlenosti osoba u osjetljivom položaju na tržištu rada



PRETPOSTAVKE O KONTEKSTU I PROVEDBENIM KAPACITETIMA:

Prikaz postojećeg regulatornog okvira i postojećih programa



OPĆI CILJ: Ponovno uključiti u svijet rada sve osobe koje su, zbog bolesti i drugih osobina ličnosti, u nemogućnosti se ravnopravno natjecati na tržištu rada.



SPECIFIČNI CILJEVI=MJERE:

1. Izrada programa aktivnosti za uključivanje nezaposlenih osoba u društveno koristan rad
2. Izrada programa aktivnosti za poticanje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba
3. Poduzimanje aktivnosti radi povećanja zapošljavanja pripadnika romske manjine
4. Poduzimati aktivnosti radi povećanja mogućnosti radnog angažmana zatvorenika/zatvorenica i intenzivirati suradnju sa zavodom za zapošljavanje



AKTIVNOSTI = INSTRUMENTI:

- 1.1. Sufinanciranje zapošljavanja nezaposlenih osoba u javnom radu
- 1.2. Financiranje zapošljavanja nezaposlenih osoba u javnom radu
- 2.1. Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba
- 2.2. Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba
- 2.3. Sufinanciranje zapošljavanja osoba s invaliditetom
- 2.4. Obrazovanje nezaposlenih
- 2.5. Obrazovanje za stjecanje vještina aktivnog traženja posla
- 3.1. Sufinanciranje/financiranje obrazovanja osoba romske nacionalne manjine
- 3.2. Sufinanciranje zapošljavanja osoba romske nacionalne manjine u trajanju od 24 mjeseca
- 3.3. Javni radovi
- 3.4. Obrazovanje za stjecanje vještina aktivnog traženja posla
- 4.1. Omogućiti zapošljavanje većeg broja zatvorenika/ica kroz njihovu organizaciju zapošljavanja i smanjenje prekovremenog rada



OČEKIVANI REZULTATI I UČINCI – nisu navedeni



OČEKIVANI DUGOROČAN UTJECAJ – nije naveden

Obuhvaćeni ključni aspekti i uzroci problema diskriminacije na tržištu

Obuhvatan, ali nedostatan kritičan prikaz

Jasno naznačen, no izostaje aspekt zaštite prava na tržištu

Specifični ciljevi vezani za nezaposlenost posebno osjetljivih društvenih, izostanak ciljeva vezanih za problem povrede prava

Operacionalizacija postavljenih ciljeva, no propuštena mogućnost da na jednom mjestu sintetiziraju i nadograde mjere iz postojeće regulative koja uređuje zaštitu

Nema indikatora

Nema indikatora

POTENCIJAL ZA DJELOTVORNOST PREDVIĐENIH INSTRUMENATA

Dizajn i izbor kombinacije različitih instrumenata važan je uvjet djelotvornosti, a Nacionalni plan i njegov Akcijski plan ne koriste dovoljno široku kombinaciju instrumenata. Za ostvarivanje ciljeva javnih politika neophodna su, naime, oruđa politike (*policy tools*), ono što se u tehničkom smislu naziva instrumentima javnih politika. Vlast, kao središnji akter javnih politika, društvene probleme može rješavati kroz uporabu informacija kojima raspolaže (nodalnost), kroz zakonske ovlasti, financijske oblike bogatstva i formalne organizacije kojima raspolaže. Instrumenti unutar svake kategorije dijele se, pak, na sadržajne i procesne, pri čemu prvi izravno utječu na postizanje ciljeva politike (primjerice informativna kampanja), a potonji na sam proces stvaranja javnih politika (poput radne skupine za praćenje provedbe određene politike).

Nedosljedna i manjkava kombinacija instrumenata politike

Od ukupno 60 mjera koje NP predviđa u najvećem dijelu, čak 37 mjera, dominiraju

instrumenti koji se zasnivaju na uporabi informacija, od čega je njih 26 vezano za kampanje, informiranje i obrazovanje, a 11 mjera predviđa procesne instrumente koji se odnose na praćenje provedbe, analizu i pokazatelje uspješnosti postojećeg stanja (Tablica 1). Uz mjere vezane za sadržajne i procesne instrumente nodalnosti, NP tek u manjoj mjeri predviđa korištenje ovlasti i financija, a u nešto značajnijem opsegu predviđa instrumente koji se zasnivaju na korištenju organizacijskih kapaciteta i direktnog pružanja usluga kroz izravno djelovanje tijela javnih vlasti (7 mjera) ili kroz delegiranje ovlasti i partnerstva s OCD-ima (8 mjera).

TABLICA 1. Zastupljenost vrsta instrumenata u mjerama nacionalnog plana

	NODALNOST- INFORMACIJE		OVLA- STI		FINANCIJSKI OBLI- CI BOGATSTVA		ORGANIZACIJA	
SADRŽAJ- NI INSTRU- MENTI	Kampanje i uvjeravanje	8	Dozvole i naplate korištenja	1	Subvencije, porezne olakšice, zajmovi	3	Direktno pruža- nje usluga i javna poduzeća	7
	Obrazovanje i trening	17	Regulacija	2	Porezi i korisničke naknade	-	Kvazi-autonomna tijela agencije	-
	Savjetovanje	1	Samo – regulacija	-	Donacije	-	Partnerstva, obitelj, dobrovoljne organi- zacije i tržište	8
PROCESNI INSTRU- MENTI	Pokazatelji uspješnosti i analize	11	Savje- todavna tijela	-	Financiranje interesnih i zagovaračkih skupina	-	Reorganizacija uprava i tijela javne vlasti	2

Prevelika dominacija instrumenata koji se zasnivaju na informacijama

Kampanje, informiranje, edukacija i treninzi su važni instrumenti, posebice imajući u vidu koliko je hrvatskom društvu važno osvještavanje o problemima diskriminacije. Međutim, za efektivnost antidiskriminacijske politike, odnosno stvarnu društvenu promjenu i dugoročan učinak, još važnija je kombinacija nodalnih instrumenata s drugim instrumentima, primjerice regulacijom, subvencijama ili direktnim pružanjem usluga. Takvu kombinaciju Nacionalni plan i njegov Akcijski plan donekle osigurava u već spomenutom području rada i zapošljavanja, gdje se zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba potiče kroz obrazovanje i trening posebno osjetljivih skupina nezaposlenih osoba, ali i kroz sufinanciranje njihova zapošljavanja. S druge strane, u velikom dijelu područja instrumenti nodalnosti postavljaju se kao osnovni, a ponegdje i jedini smjer aktivnosti provedbe. Tako se, primjerice, instrumenti za ostvarivanje antidiskriminacijske politike prema osnovama rodnog identiteta i spolne orijentacije u Nacionalnom planu svode na provedbu javnih kampanja. Propušta se, pak, u instrumente ugraditi aktivnosti već predviđene i drugim dokumentima. Također, od sedam instrumenata koji su predviđeni za provedbu antidiskriminacijske politike prema pripadnicima romske nacionalne manjine, čak četiri mjere se zasnivaju na instrumentima nodalnosti (edukacije službenika, predstavnika Roma, javnosti), a tri mjere se odnose na procesne instrumente - praćenje donošenja planova zapošljavanja, provođenje istraživanja o zapošljavanju i praćenje zastupljenosti pripadnika romske manjine.

Osim problema dominacije instrumenata nodalnosti, ovaj primjer ukazuje i na problem neadekvatnog korištenja procesnih instrumenata. Praćenje provedbe mjera Nacionalnog plana važan je procesni instrument, ali je bitno i da se njegova primjena sustavno planira za sve, a ne samo neke mjere. Stoga instrumentima praćenja nije mjesto u pojedinim mjerama koje uređuju područja borbe protiv diskriminacije, već bi se praćenje trebalo osigurati putem indikatora i okvira za praćenje koji se odnosi na čitav plan. Kako Akcijski plan nema predviđene indikatore, sustavno praćenje provedbe i rezultata teško je ostvarivo.

Manjkava operacionalizacija predviđenih instrumenata

Iako ima dobre preduvjete za provedivost jer se mnoge mjere provode kao dio redovne djelatnosti pojedinih ministarstava ili tijela državne uprave, problem nedostatne operacionalizacije ključna je boljka Akcijskog plana budući da ne daje dovoljno jasan pregled potrebnih i dostupnih sredstava niti se dovoljno specifično određuju akteri i redoslijed radnji u procesu. Problem operacionalizacije posebno se odnosi na mjere koje se zasnivaju na korištenju instrumenata organizacije. Tako mjere i vezane aktivnosti Akcijskog plana koje se temelje na partnerstvu s organizacijama civilnog društva uglavnom predviđaju donacije ili natječaje za organizacije koje rade s ciljnim skupinama plana, ali pritom ne definiraju usluge koje se planiraju pružiti ni specifične aktivnosti koje bi te udruge trebale provoditi.

U Akcijskom planu troškovi se navode objedinjeno za nekoliko mjera koje spadaju u istu kategoriju, što može dovesti do nejednake raspodjele sredstava među mjerama koje su u istoj kategoriji. Također, iz plana nije dovoljno razvidno tko i kada treba što napraviti pa je upitno i pitanje odgovornosti za ishode, odnosno izostanak i jednog i drugog.

EFIKASNOST IMPLEMENTACIJSKE STRUKTURE

U koordinaciji provedbe hrvatske antidiskriminacijske politike, koju sačinjavaju ZSD i NP, kombiniraju se čvrste i labave vertikalne veze. U dijelu politike koji se odnosi na Zakon, provedba počiva na djelovanju sudstva i policije gdje je jasna vertikalna linija i podjela odgovornosti. K tome, Zakonom o suzbijanju diskriminacije Uredu pučkog pravobranitelja/ice dodana je nadležnost središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije. S druge strane, Nacionalni i Akcijski plan minimalno koriste regulatorne instrumente, a mjere zasnivaju na instrumentima informiranja i organizacije. Stoga se upravljanje ovim dijelom nacionalne antidiskriminacijske politike odvija kroz tzv. *kormilarenje* koje se očituje u labavijim vertikalnim vezama s raznolikim i relativno autonomnim provoditeljima. Međutim, upravljanje provedbom NP-a moglo bi se nazvati *kormilarenjem bez kormilara* jer je upitna struktura odgovornosti i problematična identifikacija tijela koje ima zadatak koordinacije provedbe.

Provedba, koordinacija i praćenje

Nacionalni plan daje ovlasti praćenja provedbe Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava. U tu svrhu Povjerenstvo je osnovalo stručnu radnu skupinu čiji rad podupire Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Međutim, stručna radna skupina ne može istovremeno koordinirati i pratiti provedbu pa se postavlja pitanje u čiji djelokrug treba biti stavljen zadatak upravljanja provedbom. Kako je implementacijska struktura važan indikator političke volje, postavlja se pitanje tijela koje bi djelotvorno moglo upravljati provedbom Nacionalnog plana.

Prema našem mišljenju, upravljanje provedbom može se povjeriti Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH; vladinoj Koordinaciji za društvene djelatnosti i ljudska prava, kao i zajedničkoj koordinaciji ministarstava ili kabineta vlade. Osim identifikacije koordinacijskog tijela u upravljanju provedbom, posebno bi trebalo voditi računa o suradnji između svih ministarstava - osmišljavanju učinkovitih mehanizama konzultacija i horizontalne koordinacije. Važno je, također, osmisлити i učinkovite upravljačke instrumente kojima bi se unaprijedio sustav vertikalne koordinacije.

Po pitanju vertikalne koordinacije, Nacionalni i Akcijski plan uz mjere i aktivnosti naznačavanju različita ministarstva i tijela državne uprave. Međutim NP i AP ne navode tijela javne vlasti i ustanove koje su subordinirane ministarstvima ili jedinicama regionalne i lokalne vlasti, a upravo potonja tijela djeluju kao provoditelji. Propuštanjem njihova navođenja umanjuje se vjerojatnost da će se mjere i provesti jer se ovako nitko neće osjećati odgovornim za provedbu. Stoga bi bilo važno da plan u sebi sadrži i mapu aktera iz koje se može vidjeti koji sve tipovi institucija sudjeluju u provedbi.

Tko su provoditelji?

S obzirom da je antidiskriminacijska politika *nad-politika* koja ulazi u niz *policy* područja, dio aktera antidiskriminacijske politike djeluje na prevenciji i suzbijanju diskriminacije, dok u nekim *policy* po-

dručjima akteri trebaju osigurati da se u njihovom svakodnevnom radu ne događa diskriminacija. U ovoj politici važno je razlikovati direktne provoditelje antidiskriminacijskih instrumenata od provoditelja drugih politika koji trebaju voditi računa o tome da njihovo djelovanje ne bude diskriminatorno (primjerice, neizravna diskriminacija azilanata u javnoj upravi prilikom prikupljanja dokumentacije za sklapanje braka).

Provoditelji drugih politika su sekundarna ciljna skupina plana jer plan treba osigurati internalizaciju antidiskriminacijskih vrijednosti kako korisnici, kao krajnja ciljna skupina, ne bi bili diskriminirani. Veliki dio provoditelja raznih politika u svakodnevnom djelovanju provodi antidiskriminacijsku politiku, no to nisu osvijestili. Zato je važna internalizacija vrijednosti među provoditeljima, koja treba biti jedan od ciljeva i vodilja za dio aktivnosti Nacionalnog plana. Također, u novom Nacionalnom planu trebalo bi odvojiti mjere za krajnje korisnike - građane/ke i sekundarnu ciljnu skupinu - provoditelje politike.

Osim tijela koje su nositelji provedbe aktivnosti, kao suradnici u implementaciji Nacionalnog plana spominju se i organizacije civilnog društva (primjerice, u području ravnopravnosti spolova, izjednačavanja mogućnosti za OSI). Važnost uloge nedržavnih aktera, posebice udruga i sindikata, država prepoznaje jer daju legitimitet političkim odlukama, ali ih ne uključuje u provedbu. Način sudjelovanja razlikuje se od područja do područja, od ciljne skupine do ciljne skupine: jedni su samo ugovaratelji u provedbi, a drugi su istinski partneri. Uz suradnju s nedržavnim akterima, Nacionalni plan naglašava decentraliziran pristup provedbi (primjerice kod područja ravnopravnosti spolova i osoba s invaliditetom), no upitno je u kojoj su mjeri jedinice regionalne i lokalne samouprave informirane i posvećene provedbenim aktivnostima te kakvim resursima za provedbu raspolažu.

MJESTO PLANA U ANTIDISKRIMINACIJSKOJ POLITICI I POTENCIJAL ZA UTJECAJ

Na mogućnost utjecaja i održivosti utječe nedostatak političke volje za implementacijom određenih dijelova Nacionalnog plana, na što su upozoravale organizacije civilnog društva u svojim izvještajima. Vidljivo je da su svi dokumenti vezani za suzbijanje diskriminacije (Zakon o suzbijanju diskriminacije i Nacionalni plan) doneseni kako bi se ispunili uvjeti za zatvaranje pretpripravnih pregovora s EU, posebice Poglavlje 23.

Mjere iz Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. i njegovih akcijskih planova nisu održive bez kontinuirane intervencije i potpore države. Djelovanje države ovdje podrazumijeva jasno usmjeravanje sredstava i resursa koje država ima na raspolaganju u provedbi aktivnosti planiranih Akcijskim planom. Iako Akcijski plan uz aktivnosti navodi sredstava koja će se uložiti u provedbu i izvore financiranja, u tome vrlo često navodi da „dodatna sredstva nisu potrebna“ budući da su osigurana iz državnog proračuna u okviru redovitih poslova nadležnih ministarstava. Ovakva objašnjenja ne ukazuju na postojanje političke volje za provedbom niti nude sigurnost izvršenja programa ni njegove održivosti. Rizik održivosti postaje tim veći ako se uzme u obzir dugotrajna ekonomska kriza u Republici Hrvatskoj te nužno rezanje proračunskih troškova.

Usklađenost s antidiskriminacijskim policy okvirom

Imajući u vidu manjkavost logike intervencije, izostanak efektivne kombinacije i operacionalizacije instrumenata te nefunkcionalnu implementacijsku strukturu, teško je očekivati da će Nacionalni plan znatnije i u duljem vremenskom razdoblju utjecati na pozitivne promjene u društvu. Osim navedenog ovakav zaključak proistječe iz same neprepoznatljivosti ovog plana u odnosu na Zakon o suzbijanju diskriminacije kao i u odnosu na druge postojeće planove i politike koje detaljnije problematiziraju ili uključuju neke ciljeve vezane uz posebne društvene skupine (Nacionalna politika za ravnopravnost spolova 2011. – 2015., Nacionalna strategija zaštite mentalnog zdravlja za razdoblje od 2011. do 2016., Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine, Nacionalni program za Rome te Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava, Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama, Desetljeće za Rome, Nacionalni program za mlade od 2009. do 2013. godine, Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske). Dok Zakon problem diskriminacije rješava korištenjem instrumenata koji se temelje na ovlastima, ovaj Plan je imao mogućnost osigurati druge komplementarne instrumente kojim se osnažuje i nadopunjuje učinak Zakona. Dok nabrojani programi diskriminaciju suzbijaju u okviru ukupnog djelovanja prema svojim ciljnim skupinama, Nacionalni plan je imao mogućnost staviti u fokus problem diskriminacije u različitim područjima i prema različitim skupinama te stvoriti sinergiju između programa koji uređuju različita područja i brinu o različitim ranjivim skupinama. Na taj način mogao je biti centralni dokument antidiskriminacijske politike koji sintetizira i nadopunjuje postojeći

regulatorni i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije i djeluje kao prijeko potreban vodič za provoditelje obrazovne, zdravstvene, kulturne, socijalne i drugih politika. No to se nije napravilo, već je Nacionalni plan razvijen kao marginalan dokument kojim se nije stvorila dodana vrijednost niti su se kvalitetno preuzeli i na jedno mjesto stavili relevantni instrumenti iz drugih politika. Osim izostanka kvalitete sadržaja, marginalnoj poziciji Nacionalnog plana u ukupnoj antidiskriminacijskoj politici pridonijelo je i nedovoljno promoviranje od strane Vlade RH i nadležnih institucija te izostanak uključivanja zainteresiranih strana, posebice organizacija civilnog društva, u njegovu formulaciju i provedbu.

RAZRADA POLICY OPCIJA ZA NAREDNO RAZDOBLJE

Ove godine, 2013., istječe ciklus provedbe Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije i stoga je sada pravo vrijeme za odluku kako dalje. Imajući u vidu nalaze analize trenutno važećeg dokumenta Nacionalnog plana i njegovog Akcijskog plana razvili smo tri konkurentne *policy* opcije za novi ciklus provedbe Nacionalnog plana.

1. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će i dalje imati nedefiniranu poziciju u antidiskriminacijskoj politici.
2. Nedonošenje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije, poticanje provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i antidiskriminacijske dimenzije novog Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava te jačanje antidiskriminacijskih elemenata u sektorskim politikama i politikama prema osjetljivim ciljnim skupinama. U ovom scenariju posebnu pažnju bi trebalo staviti na jače integriranje antidiskriminacijskih elemenata u obrazovnu politiku.
3. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će imati centralnu, kišobransku, ulogu u antidiskriminacijskoj politici i djelovati kao dokument koji nadograđuje, povezuje i usmjerava implementaciju postojećih programa, strategija, planova i Zakona iz različitih područja društvenog života. Ovakav scenarij naglasak stavlja na implementacijski proces i odgovara na potrebu horizontalnog povezivanja različitih aktera koji djeluju na suzbijanju diskriminacije aktera.

U procjeni prikazanih opcija usvajanje novog, sličnog plana pokazuje se kao najmanje isplativ i učinkovit scenarij jer je suzbijanje diskriminacije za neke ciljne skupine čak bolje uređeno i zasebnim programima, kao što su novi Program za Rome, Nacionalna politika za ravnopravnost spolova i Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom, nego postojećim Nacionalnim planom. Ako Nacionalni plan ne predstavlja nikakvu dodanu vrijednost za antidiskriminacijsku politiku, njime se samo gomila administrativni trošak i rad na njegovoj provedbi svodi se samo na izvještavanje nepovezanim tekućim aktivnostima tijela javne vlasti. Krajnja posljedica takvog pristupa je gubitak ljudsko-pravaške perspektive.

Druga opcija predstavlja scenarij koji ne iziskuje previše napora ili troškova, ali i koji ne nudi rješenje problema koordinacije djelovanja različitih direktnih i indirektnih provoditelja antidiskriminacijske politike. Zasebno djelovanje na suzbijanju diskriminacije kroz politike prema osjetljivim društvenim skupinama i kroz obrazovnu, zdravstvenu, socijalnu, ekonomsku i druge politike imalo bi smisla u kontekstu integrirane javne uprave. Međutim, u situaciji izražene fragmentiranosti implementacijskih struktura te manjkavog mjerenja provedbe i rezultata javnih politika ipak je potrebno uložiti napore i resurse na povezivanje programa i provoditelja.

Stoga se mi zalažemo za treću, tzv. kišobrasku, opciju u kojoj bi se u Nacionalnom planu na jednom mjestu navele i povezale antidiskriminacijske mjere i instrumenti iz važećih programa i strategija te bi se, temeljem prethodne analize, razvile i nadopunjujuće nove mjere. Uz horizontalno povezivanje mjera, u Nacionalnom planu i njegovim Akcijskim planovima razradila bi se jasna implementacijska struktura i smjernice za provoditelje različitih sektorskih politika i politika prema ciljnim skupinama. Na taj način bi se dobio svrhovit Nacionalni plan koji nudi rješenje gorući problem koordinacije i time jača vlastiti potencijal za stvaran utjecaj na društvenu promjenu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analiza Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. godine ukazala je na niz problema po pitanju definicije problema i ciljeva, kombinacije instrumenata, implementacije strukture te potencijala za utjecaj i održivost. Tako je analiza strukture plana, definicije problema i ciljeva ukazala na nedosljednost u određivanju poglavlja plana, izostanak prave analize pojavnosti i uzroka problema po pojedinim područjima te manjkavost logičke povezanosti između identificiranih problema, postavljenih ciljeva i predviđenih instrumenata. Analiza instrumenata predviđenih za ostvarenje postavljenih ciljeva pokazala je preveliku dominaciju instrumenata koji se zasnivaju na informiranju, nedostatno širok – a time i neučinkovit- spektar kombinacije različitih vrsta instrumenata te manjkavu operacionalizaciju provedbe predviđenih instrumenata. Razmatranje implementacije strukture ukazalo je na točke koje onemogućuju efikasno upravljanje provedbom, a među kojima se posebno ističu nepostojanje koordinacijskog tijela, nepovezanost djelovanja različitih nositelja mjera te nejasna raspodjela zaduženja i odgovornosti provedbene aktivnosti. Policy dokument s takvim sadržajem i implementacijskom strukturom ima malene šanse za održivost i utjecaj, a te šanse se dodatno umanjuju nedefiniranim statusom Nacionalnog plana u odnosu prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije i u odnosu prema drugim planovima i strategijama koji uokviruju različite sektorske politike i politike prema ciljnim skupinama. Tako marginalna pozicija Nacionalnog plana u ukupnoj antidiskriminacijskoj politici u zadnjoj godini prvog ciklusa provedbe nužno otvara pitanje scenarija za dalje.

Stoga smo kao odgovore na to pitanje razradili tri policy opcije od kojih bi prva podrazumijevala istu poziciju Nacionalnog plana u novom ciklusu provedbe, druga njegovo ukidanje, a treća razvoj Nacionalnog plana u smjeru 'kišobranskog' dokumenta koji bi na jednom mjestu naveo, povezao i nadopunio mjere iz postojećih sektorskih politika i politika prema ciljnim skupinama. S obzirom da za stvaran društveni utjecaj antidiskriminacijske politike kao preduvjet prepoznajemo unapređenje koherentnost različitih sektora i koordinaciju različitih provoditelja, kao optimalnu smo izabrali treću 'kišobrasku' opciju. Stoga se zalazemo za usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će imati centralnu ulogu u antidiskriminacijskoj politici i djelovati kao dokument koji nadograđuje, povezuje i usmjerava implementaciju postojećih programa, strategija, planova i Zakona iz različitih područja društvenog života. Zagovarajući 'kišobrasku' opciju, u nastavku popisujemo preporuke koje proizlaze iz naše analize.

Preporuke za izradu i upravljanje provedbom novog 'kišobranskog' Nacionalnog plana:

1. Novi Nacionalni plan strukturirati prema područjima u kojima se diskriminacija zabranjuje (primjerice radni odnosi, socijalno, obrazovanje i znanost, zdravstvena zaštita, sport, stanovanje, javno informiranje, pravosuđe i uprava, društvene organizacije, umjetničko stvaralaštvo i ostala područja) te unutar svakog područja obraditi osnove temeljem kojih je diskriminacija raširena.

2. Za svako područje napraviti analizu pojavnosti, oblika, uzroka i posljedica diskriminacije i to s obzirom na različite osnove diskriminacije. Poželjno bi bilo za svako područje osnovati radne skupine koje će analizu temeljiti na istraživanjima i konzultacijama s različitim akterima.
3. Za svako područje napraviti analizu postojećih programa, strategija i planova te izdvojiti dijelove koji direktno i indirektno odnose na suzbijanje diskriminacije. Proučiti analize o provedbi tih dokumenata i identificirati uspjehe i probleme u provedbi dijelova koji se tiču borbe protiv diskriminacije. U okviru analize identificirati ciljeve i aktivnosti koje se provode i imaju efekte, ciljeve i aktivnosti koje se ne provode ili/i nemaju efekte kao i ciljeve i aktivnosti koje nedostaju.
4. Temeljem analize pojavnosti i uzroka kao i analize provedbe postojećih sektorskih politika i politika prema ciljnim skupinama, odrediti specifične ciljeve za svako područje Nacionalnog plana. Aktivnosti, odnosno instrumenti, koji vode ostvarenju tih specifičnih ciljeva razrađuju se u jednogodišnjem ili dvogodišnjem Akcijskom planu. Kako su provoditelji drugih politika ujedno i sekundarna ciljna skupina NP-a u novom NP-ubi se trebalo odvojeno strukturirati ciljeve za krajnje korisnike – građane/ke i sekundarnu ciljnu skupinu – provoditelje politike.
5. Temeljem nalaza analize provedbe i učinkovitosti ciljeva i aktivnosti iz drugih strategija preuzeti i u Akcijski plan staviti aktivnosti koje su provedive i imaju potencijal za učinak. Kako bi se u budućnosti olakšalo izvještavanje važno je aktivnosti preuzeti pozivajući se na izvorne policy dokumente.
6. Temeljem analize pojavnosti i uzroka diskriminacije po područjima i vodeći se postavljenim ciljevima razviti nove instrumente kao nadogradnju na instrumente preuzete iz drugih strategija i programa. U razvoju instrumenata važno je voditi računa o kombinaciji različitih vrsta instrumenata- instrumenti koji se zasnivaju na uporabi informacija kojima država raspolaže (nodalnost), instrumenti temeljeni na zakonskim ovlastima, financijske oblike bogatstva i instrumenti koji mobiliziraju formalne organizacije ili partnerstva kojima država raspolaže.
7. Jasno i detaljno operacionalizirati instrumente, odnosno aktivnosti. Prikazati mapu uključenih provoditelja, dati jasnu podjelu zadataka te specificirati rokove i iznose potrebnih i osiguranih sredstava. Važnost operacionalizacije se odnosi i na aktivnosti koje se integriraju u redovite aktivnosti tijela vlasti. Operacionalizacija je posebno važna kada se provedba odvija u partnerstvu s organizacijama civilnog društva.
8. U akcijskom planu postaviti indikatore provedbe i učinka te razviti okvir, upitnike te procedure za praćenje i izvještavanje o provedbi. U izvještavanje uključiti sve provoditelje uključujući i organizacije civilnog društva koje u partnerskim aranžmanima provode aktivnosti plana. Izvještavati svake godine i izvještaje objavljivati.
9. Odrediti tijelo koje će koordinirati provedbu Plana i osigurati tijelu potrebne koordinacijske resurse i ovlasti. Opcije za upravljanje provedbom su Ured za ljudska prava i prava nacionalnih

manjina Vlade RH, vladina Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava te zajednička koordinacija ministarstava ili uži kabinet vlade. Tijelo koje koordinira provedbom može imati u zadatak prikupljanja i objedinjavanja godišnjeg izvješća o provedbi.

10. Osnovati međusektorsko tijelo koje će pratiti provedbu i razmatrati godišnje izvješće o provedbi. U tijelo imenovati predstavnike TDU djelovati, predstavnike OCD-a koji se bave suzbijanje diskriminacije te stručnjake. Tijelu osigurati jasan djelokrug i resurse za kvalitetno funkcioniranje.
11. Osigurati mehanizme horizontalne koordinacije-identifikacija osoba zaduženih za praćenje provedbe NP-a u svakom tijelu nositelji mjera, radni sastanci, učinkoviti komunikacijski kanali.
12. Osim jasne operacionalizacije instrumenata, koordinacijsko tijelo bi u tijeku provedbe trebalo redovito pratiti djelovanje provoditelja mjera NP te im osiguravati smjernice, upute i druge mehanizme vertikalne koordinacije.
13. Osmisliti učinkovit pristup za snažnije uključivanje regionalnih i lokalnih vlasti u provedbu Nacionalnog plana.

PRILOG

KRITERIJI I SPECIFIČNA PITANJA KORIŠTENA ZA VREDNOVANJE POLICY DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE⁶²

Relevantnost – Kako procjenjujete adekvatnost definicije diskriminacije u općem dijelu Nacionalnog plana? Jesu li po vama u plan uvršteni kvalitetni opisi problema i relevantne mjere borbe protiv, za Hrvatsku, značajnih oblika diskriminacije? Kako Procjenjujete relevantnost postavljenih ciljeva i mjera plana? Osiguravaju li Nacionalni i njegov Akcijski plan adekvatnu vrstu i kombinaciju instrumenta s obzirom na kontekst i ciljne skupine?

Potencijal za djelotvornost/efektivnost – Kako ocjenjujete izbor različitih vrsta instrumenata u Nacionalnom i Akcijskom planu? Može li po vama kombinacija instrumenata u Nacionalnom i Akcijskom planu osigurati željene rezultate?

Provedivost – Jesu li instrumenti jednostavni za primjenu i mogu li se uopće primijeniti, s obzirom na postojeće tehnološke uvjete, ljudske resurse, financijska ograničenja i organizacijsku strukturu? Kako procjenjujete kvalitetu operacionalizacije instrumenata u Akcijskom planu? Oslanjajući se na analizu teksta Nacionalnog plana, prepoznajete li potencijalne poteškoće za upravljanje njegovom provedbom?

Efikasnost – Kako u odabranoj kombinaciji instrumenata ocjenjujete omjer troškova i koristi? Kako ocjenjujete efikasnost implementacijske strukture koju postavljaju Nacionalni i Akcijski plan?

Politička izvedivost – Prepoznajete li neke faktore u političkom okruženju koji se mogu pozitivno ili negativno odraziti na implementaciju Nacionalnog plana?

Legalnost – Kako ocjenjujete ukotvljenost Nacionalnog plana u postojeći pravni okvir i temeljna ustavna i ljudska prava?

Koherentnost (unutarnja i vanjska) – Kako procjenjujete usklađenost definicije specifičnih problema diskriminacije po različitim osnovama s ciljevima te s instrumentima Nacionalnog plana? Drugim riječima, kakva je po vama logika intervencije? Kako procjenjujete usklađenost Nacionalnog i Akcijskog plana sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije kao i s drugim relevantnim dokumentima kojima se uređuje borba protiv diskriminacije različitih ciljnih skupina?

Pravednost i demokratizacijski potencijal – Kako ocjenjujete jednakopravnost, distribuciju troškova i koristi u društvu? Kako ocjenjujete potencijal Nacionalnog plana za participaciju i transparentnost?

⁶² Prilagodeno prema Škrabalo, M. (2010). *Priručnik za razvoj javnih politika za službenike BiH*. Sarajevo: UNDP BiH

Održivost – Kako ocjenjujete mogućnost dugoročne provedbe Nacionalnog i Akcijskog plana u odnosu na predviđene troškove?

Potencijal za utjecaj- Prepoznajete li mogućnost promjene u širem okruženju i u duljem vremenskom razdoblju uslijed ukupnih učinaka provedbe Nacionalnog plana?

Europsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



Ovaj projekt financira Europska unija
Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade RH



**CENTAR ZA MIR,
NENASILJE
I LJUDSKA PRAVA -
OSIJEK**

Trg Augusta Šenoje 1
HR-31 000 Osijek

Ured za pravnu pomoć
Ivana Gundulića 34/I

tell/fax:
++ 385 31 206 887

e-mail:
ljudska-prava@centar-za-
mir.hr

web:
www.centar-za-mir.hr



**CENTAR ZA MIR,
PRAVNE SAVJETE I
PSIHOSOCIJALNU
POMOĆ - VUKOVAR**

Fra. Antuna Tomaševića 32
HR-32 000 Vukovar

tell/fax:
++385 32 413 319

e-mail:
centar-za-mir@vu.t-com.hr

web:
www.center4peace.org



**SRPSKI
DEMOKRATSKI
FORUM**

Ilica 16
HR-10 000 Zagreb

tel: ++385 1 4921 862
fax: ++385 1 4921 827

e-mail:
zagreb-sdf@sdf.hr

web:
www.sdf.hr



[Centar za]mirovne[studije]

**CENTAR
ZA MIROVNE
STUDIJE**

Selska cesta 112a
HR-10 000 Zagreb

tel: ++385 1 482 00 94
fax: ++385 1 482 00 94

e-mail:
cms@cms.hr

web:
www.cms.hr