

UČEŠĆE GRAĐANA U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOU:

Između tradicije i tranzicije

Snežana Mišić Mihajlović

Izvršni direktor

Centar za menadžment, razvoj i planiranje

Doboj, mart 2009.

U toku posljednje decenije, tematika učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini (BiH) nalazi se u fokusu rada međunarodnih organizacija, domaćih vlasti i analitičara. U praksi, brojne međunarodne agencije za razvoj i multilateralne organizacije pokušavaju da podstaknu učešće građana kroz osnaživanje nevladinog sektora, mjesnih zajednica, lokalnih vlasti i medija koji prate lokalne događaje. U zakonodavnom i institucionalnom okviru čine se napori sa ciljem reforme javne uprave i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim zakonima i standardima Evropske Unije (EU). Međutim, uloženi napori nisu proporcionalni ostvarenim rezultatima. Istraživanje o preprekama za učešće građana u odlučivanju u BiH, koje provode Centri Civilnih Inicijativa (CCI), pokazuju da vlasti nisu spremne da uključe građane u odlučivanje, a građani nedovoljno razumiju svoje uloge i odgovornosti u društvu.

Slično tome, istraživanja iz zemalja u okruženju pokazuju da su za građane postojeći zvanični mehanizmi učešća neadekvatni i da oni brzo gube interes za učešće, jer se njihovi komentari i prijedlozi ne uzimaju u obzir pri donošenju konačnih odluka. U skladu s tim, problematika vezana za definisanje adekvatnih mehanizama za učešće građana je veoma aktuelna; procjenjuje se efektivnost tradicionalnih mehanizama u odnosu na moderne načine učešća, kao i kompatibilnost između direktnog učešća građana i indirektno (predstavničke) demokratije. Dakle, u Regionu i u svijetu vrše se istraživanja sa ciljem da se poboljša kvalitet učešća građana, da se obezbijedi njihov smislen doprinos u procesima odlučivanja i da održivo učešće građana postane dio demokratske kulture.

Ostaci prošlosti: teret ili olakšica?

Dobro je poznato da su u bivšoj SFRJ bili razvijeni mehanizmi učešća građana, uglavnom kroz mjesne zajednice koje su tadašnjim Ustavom definisane kao dio sistema uprave. Nadalje, referendum, zborovi građana i građanske inicijative su bili institucionalizovani mehanizmi učešća, tako da u BiH postoji tradicija lokalne samouprave.

Nakon rata, mjesne zajednice su izgubile nekadašnje administrativne funkcije i ustavom garantovani status. Danas se mjesne zajednice u Republici Srpskoj osnivaju na dobrovoljnoj osnovi (fakultativo) i ne pominju se u Ustavu RS. Iako su mjesne zajednice zanemarene kao dio prevaziđene socijalističke prošlosti, u posljednjih nekoliko godina međunarodne organizacije i domaće vlasti ulažu napore za njihovo jačanje.

U poslijeratnom periodu bilo je prilično teško obezbijediti aktivno učešće građana, uglavnom usljed nedostatka znanja građana o raspoloživim modalitetima za učešće, nespremnosti vlasti da angažuju potrebne resurse, i nedostatka društvenog kapitala. Nadalje, s obzirom na jaku ulogu međunarodne zajednice u proteklom periodu, većina demokratskih institucija je nametnuta, i nije potekla od građana.

Činjenica je da se trenutno *“...institucionalna snaga mjesnih zajednica ne reflektuje ni u jednom drugom aktuelnom mehanizmu učešća...”*¹. Mjesne zajednice su veoma važan modalitet za učešće, s obzirom da se putem njih često kanališu interesi marginalizovanih društvenih grupa, naročito ruralnog stanovništva i povratnika. Međutim, njihov status i funkcije u odlučivanju potrebno je prilagoditi novim zahtjevima sa kojima se BiH suočava na putu u Evropsku Uniju. Uz to, potrebno je razvijati i promovisati nove mehanizme učešća tako da se buduće tradicije građanskog učešća u BiH grade na tradicijama prošlosti.

Važeći RS Zakon o lokalnoj samoupravi je usklađen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i sadrži moderna rješenja za učešće građana. Kao što je poznato, ovaj zakon obavezuje gradove i opštine da uključe građane u odlučivanje na lokalnom nivou, i otvara mogućnost lokalnim vlastima da odaberu i primijene sve mehanizme učešća koji nisu u suprotnosti sa važećim zakonima. Mehanizmi učešća su najdetaljnije opisani u

¹ Bajrović R., Stojanović I. (2008). “Mind your own business!”. LGI Budimpešta.

opštinskim statutima, gdje se najčešće pominju mjesne zajednice, zborovi građana i referendumi kao oblici učešća. Međutim, veoma rijetko opštine samoinicijativno rade na iznalaženju i institucionalizaciji novih mehanizama.

MODERNO SHVATANJE UČEŠĆA GRAĐANA

Koliko nam treba “dobrih stvari”?

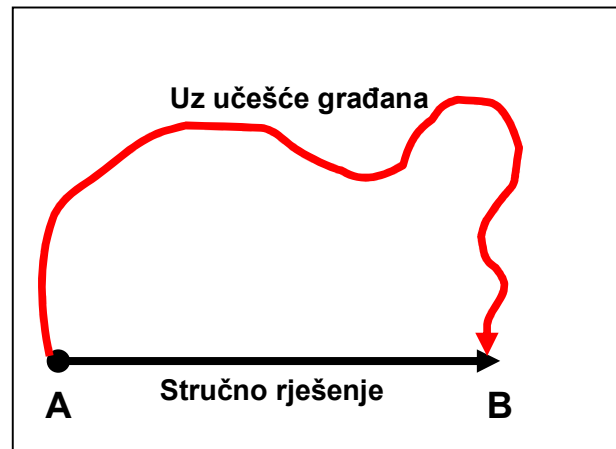
Priča o učešću građana otišla je puno dalje od istinskog shvatanja njenog značaja: učešće građana u odlučivanju je neophodno za donošenje boljih odluka, pružanje boljih usluga, realizovanje projekata za koje je obezbijeđena podrška javnosti. U našem društvu na učešće građana se generalno gleda kao na “dobru stvar”, ali različiti akteri nedovoljno razumiju važnost uključivanja građana i značaj dobrih praksi u ovoj oblasti. Mnogi su skloni potcjenjivanju tvrdeći da učešće građana uopšte nije potrebno, dok drugi precjenjuju značaj ovog pitanja smatrajući da bi najbolje bilo da svi građani doprinose svojim učešćem. Čak i kada bi se desio taj, uslovno rečeno, idealan slučaj učešća svih građana u odlučivanju, lokalnim vlastima bi bilo izuzetno teško da upravljaju ogromnom količinom “dobrih stvari”. Dakle, od izuzetne je važnosti da se pronađe odgovarajuća i opšteprihvaćena mjera za kvalitet građanskog učešća.

“U demokratskom sistemu učešće svih građana (svo vrijeme) nije potrebno; glavna karakteristika demokratskog sistema je njegova otvorenost za sve. Vrijednost “otvorenosti” ne zahtijeva, niti podrazumijeva direktno učešće građana velikog obima i u kontinuitetu. “Otvorenost” počiva na bogatstvu demokratskih praksi i na raspoloživosti opcija za učešće. Te opcije ne treba da budu vremenski zahtjevne za učesnike, a treba da omoguće široku reprezentativnost svih segmenata društva.”

(Lowndes, Pratchett, Stoker, 2006).

Kraći put do cilja

Uobičajen izbor za put od početne pozicije A do željenog položaja B je - prečica. Analogno, kada lokalne vlasti traže rješenja za probleme, najbrži i najefikasniji način je da se angažuju stručnjaci za dizajn i realizaciju projekata. Međutim, takvo rješenje nije automatski i najefektivnije rješenje, odnosno, takvo koje dovodi do željenog cilja i zadovoljstva građana. I najbolja,



najsavršenija i najrentabilnija rješenja trpe negativne kritike građana kada oni osjećaju da su njihovi interesi, očekivanja i potrebe iznevjereni. Iako učešće građana u procesu odlučivanja produžava i poskupljuje proces, jako je važno da se lokalne vlasti informišu o potrebama građana i da se građani upoznaju sa aspektima rada lokalnih vlasti. U tom smislu, strategije koje se kreiraju i realizuju uz učešće građana imaju velike šanse da zajednicu dovedu do željenih ciljeva i uz to imaju veliku podršku javnosti.

Učešće u odlučivanju kao građansko pravo

Čak i u slučajevima kada su vlasti i institucije spremni da uključe građane u odlučivanje, dakle kada postoji politička volja, oni ne znaju koji mehanizmi im stoje na raspolaganju ili kako da upotrijebe postojeće mehanizme da bi organizovali smislene i održive procese učešća javnosti. Lokalne vlasti često nemaju dovoljno znanja o uključivanju građana u odlučivanje, nemaju uspostavljene kanale za komunikaciju sa različitim društvenim grupama, niti su uspostavili procedure za redovno uključivanje građana u odlučivanje. U takvim slučajevima konsultacije sa građanima samo neznatno utiču na već pripremljene dokumente i odluke vlasti.

Direktno učešće građana je političko pravo koje se mora garantovati svim građanima na osnovu činjenice da je BiH ratifikovala paket međunarodnih zakona o ljudskim pravima. Ovaj međunarodni standard nije krucijalni dio određene vrste demokratije niti je obavezni rezultat procesa decentralizacije. On je prvenstveno karakteristika naprednih društava u kojima su razvijeni mehanizmi odgovornosti i efektivnosti u pružanju usluga. Dakle,

učešće građana i odgovornost vlasti su vrijednosti demokratske kulture i procesa decentralizacije; oni su komplementarni sa postojećim mehanizmima posredne demokratije.

Svi kreatori politika u BiH moraju znati da je za pozitivne i održive procese učešća građana potrebno osmisliti set jasnih pravila. Nadalje, potrebno je paralelno graditi kapacitete oba aktera – lokalnih vlasti i građana. Izgradnja nove svijesti moguća je ako se prihvati činjenica da je učešće građana vrijednost demokratskog društva koja se mora njegovati i usavršavati.

Uslovi za uspješno učešće građana

Uspješni procesi učešća građana počivaju na tri stuba:

- *Politička volja* lokalnih vlasti da građanima omoguće učešće u odlučivanju, mjere koje lokalne vlasti preduzimaju i kapaciteti kojima raspolažu za organizovanje učešća.
- *Motivacija građana* da učestvuju u odlučivanju i njihovi kapaciteti za učešće.
- *Odgovarajući institucionalni modaliteti* - definisan prostor, vrijeme i jasno opisane procedure za učešće građana su preduslov za njihov konstruktivan i održiv doprinos.

Posebnu pažnju treba usmjeriti na “institucionalne prostore” za interakciju između građana i lokalnih vlasti, koji su nedovoljno ispitani i često se zanemaruju. Kvalitet učešća građana se može poboljšati uz uslov da uključivanje građana postane statutarna obaveza, a ne pitanje dobre volje pojedinaca koji su trenutno na vlasti.

U Velikoj Britaniji je razvijena posebna metodologija “CLEAR” za dijagnostiku prepreka za učešće građana. Po zahtjevu Upravnog odbora za lokalnu i regionalnu demokratiju Savjeta Evrope ova metodologija je prilagođena za upotrebu u drugim zemljama Evrope. Prema “CLEAR” metodologiji postoji pet faktora koji su uslov za uspješno učešće građana:

- *Građani moraju raspolagati resursima, posjedovati znanje i vještine za učešće.* Znanja i vještine odnose se na razne sposobnosti građana, na primjer, da otvoreno

govore u javnosti ili da sastave pismene zahtjeve, da organizuju javne događaje ili da ohrabre istomišljenike da podrže određenu inicijativu. Ukoliko građani nedovoljno razumiju proces (ne poznaju temu o kojoj se raspravlja, koriste parcijalne informacije, isl.), izražavaju negativnu kritiku ili daju irelevantne komentare. Raspolaganje i pristup resursima su takođe važni za uspješno učešće (uslovi za fotokopiranje, pristup internetu, itd.). Takvim vještinama i resursima češće raspolažu obrazovani i zaposleni građani, pa treba uspostaviti mehanizme za ravnopravno uključivanje društvenih grupa kojima su resursi teže dostupni i koji nemaju dovoljno potrebnih vještina i znanja.

- *Kvalitet učešća građana se poboljšava kada građani imaju motivaciju i volju da učestvuju u odlučivanju.* Građani koji se osjećaju isključeni iz zajednice teže se odlučuju na učešće. Ukoliko se događaji za učešće javnosti u odlučivanju povezuju sa događajima namijenjenim za određene društvene grupe (npr. Samo za muškarce ili žene, za penzionere, itd.), ne može se očekivati šire učešće pripadnika zajednice. U skladu sa teorijom o društvenom kapitalu, osjećaj povjerenja, pripadnosti zajednici i uvezanost u lokalne strukture omogućavaju ljudima da rade u zajedništvu i efektivno sarađuju.
- *Građanima moraju biti otvorene mogućnosti za učešće:* uspostavljena pravila, procedure i tijela (grupe, forumi) za redovno uključivanje građana. Dobro je kada u zajednici postoje mreže ili grupe koje podržavaju učešće javnosti i imaju pristup lokalnim vlastima. Dakle, za dinamično učešće građana potrebno je podržati osnivanje raznih grupa koje podržavaju takve procese.
- *Građane treba pozivati na učešće.* Građani se češće odlučuju na učešće u odlučivanju kada prime «poziv» lokalnih vlasti². Kanali informisanja su veoma bitni i moraju biti pristupačni i prihvatljivi za građane.
- *Građanima treba obezbijediti povratne informacije o tome na koji način su njihove ideje razmatrane pri donošenju konačnih odluka – da li su prihvaćene ili odbačene.* Za održivo učešće, građani moraju imati izgrađeno uvjerenje da njihovo učešće

² Pod pozivom se ovdje ne misli (isključivo) na direktne i lične pozive vlasti građanima pojedinačno, nego na pozive upućene svim članovima zajednice ili ciljnim grupama putem medija ili drugih kanala za komunikaciju (preko savjeta MZ, oglasnih tabli, i slično).

doprinosi pozitivnim promjenama u društvu, da će ih drugi saslušati i uvažiti njihove poglede, čak i kada se sa njima ne slažu. Ovo je najočigledniji faktor za uspješno učešće, ali i faktor koji je najteže ostvariti. Najčešće primjedbe na procese učešća u odlučivanju odnose se na izostanak povratne informacije od strane vlasti prema građanima koji su dali komentare u procesima odlučivanja, o tome da li su ti komentari prihvaćeni ili odbačeni u konačnoj odluci. Bez takve informacije od strane vlasti i institucija, građani osjećaju da je njihovo učešće bilo gubljenje vremena i gube interes da dalje doprinose svojim komentarima.

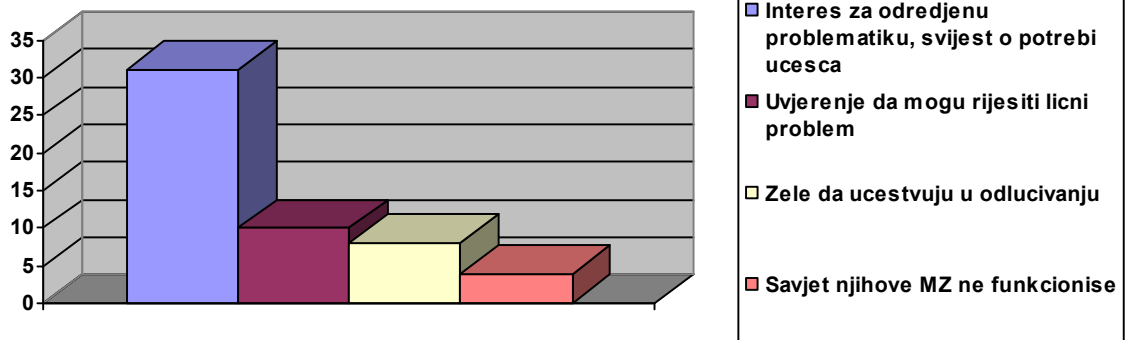
Analiza ovih faktora može se provesti od strane same opštinske administracije, i u skladu sa zaključcima, treba uvesti organizacione i proceduralne promjene.

Šta kažu građani?

Sa ciljem ispitivanja stubova na kojima počiva učešće javnosti, početkom 2009.g. provedeno je anketiranje građana u opštinama dobojske regije³. Fokus je bio na analizi najprihvatljivijih institucionalnih mehanizama za učešće građana, smatrajući da postoji i politička volja za uključivanje građana i motivacija građana da učestvuju u odlučivanju. Anketom se ispitala volja i kapacitet građana za učešće u odlučivanju, i prihvatljivi institucionalni mehanizmi za interakciju sa lokalnim vlastima.

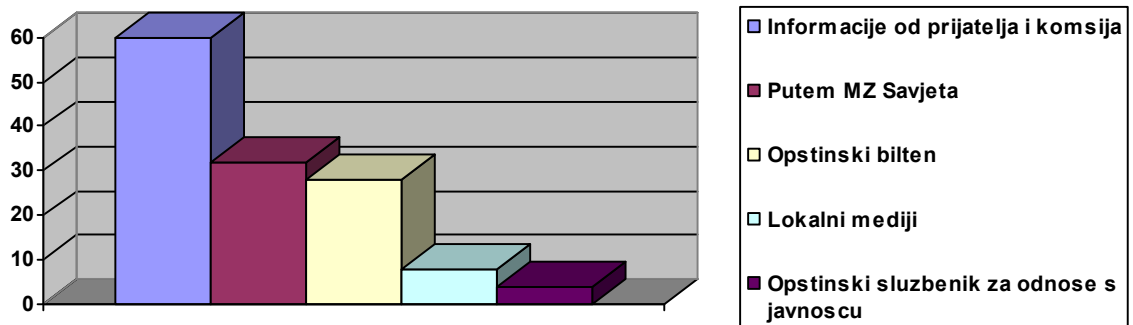
Rezultati ankete jasno upućuju na zaključak da motivacija građana za učešće u odlučivanju zavisi od nivoa svijesti o građanskim pravima i obavezama, te od nivoa znanja o temi koja je predmet odlučivanja. Uz to, interesantno je da su građani motivisani za učešće kada posjeduju uvjerenje da kroz takav proces mogu riješiti neki lični problem.

³ Istraživanje je provedeno uz podršku Projekta razvoja opština u dobojskoj regiji – MDP (Švajcarska agencija za razvoj i saradnju) i Instituta za lokalnu upravu (Budimpešta, Mađarska).



Grafikon 1: Glavni motivi za učešće građana

Pored visoke motivacije, građani moraju imati i razvijene kapacitete za konstruktivno učešće u odlucivanju. Istraživanje pokazuje da je kvalitetno, pravovremeno i pouzdano informisanje osnovni preduslov za učešće. Najčešće korišteni kanali komunikacije su sljedeći: informacije koje građani razmjenjuju sa prijateljima i komšijama (ovaj aspekt je neznatno važniji ženama nego muškarcima), mjesna zajednica i opštinski bilteni koji se u nekim opštinama besplatno dijele građanima.



Grafikon 2: Najčešće korišteni kanali komunikacije

Interesantno je da 56% građana misli da su nedovoljno informisani i nespremni za učešće u odlucivanju; samo 26% osjeća da su spremni za učešće u odlucivanju, a 18% su odbili da odgovore.

Kada su u pitanju institucionalni prostori za učešće građana, mjesna zajednica se pokazala najpoželjnijim mehanizmom, a iza nje su direktni kontakti sa odbornicima, opštinskim službenicima i načelnikom. Takođe, javne rasprave su identifikovane kao veoma popularan način komunikacije između građana i lokalnih vlasti.

Šta i kako dalje?

- *Uvođenje raznovrsnih mehanizama za učešće u odlučivanju.*

Važno je promovisati i primjenjivati različite mogućnosti za učešće da bi se obezbijedili komentari različitih društvenih grupa. Na primjer, novi oblici učešća, kao što su partnerske grupe za lokalni razvoj, su veoma važne platforme koje okupljaju razne lokalne aktere. Međutim, mnogi akteri nisu upoznati o ovakvim mehanizmima. Lokalne vlasti treba da pitaju građane o najpoželjnijim mehanizmima učešća (npr. Putem ankete), a zatim da te mehanizme institucionalizuju, promovišu i dosljedno primjenjuju.

- *Strateška komunikacija*

U budućnosti lokalne vlasti treba da strateški razmišljaju o kanalima komunikacije sa građanima. Na primjer, mogu identifikovati ciljne grupe do kojih treba prenijeti određene informacije i razrađivati najpogodnije kanale za informisanje tih grupa. U zavisnosti od teme, ciljna grupa može biti privatni sektor, građani u rubnim područjima opštine, mladi, žene, djeca, nezaposleni, itd. Dakle, da bi povećale stopu učešća građana, lokalne vlasti treba da se obraćaju građanima adekvatno formulisanim, pravovremenim i lako dostupnim informacijama o određenoj tematici i o načinima građanskog učešća. Važan segment komunikacije jeste obezbjeđivanje povratne informacije o konačno donesenoj odluci i o sudbini građanskih prijedloga. Tek tada, građani počinju osjećati da je njihovo učešće smisljeno i priznato od strane vlasti, i njihova motivacija za učešće raste. S obzirom da se mjesna zajednica u anketi pokazala kao najpoželjniji kanal za učešće, dobro bi bilo informacije kanalisati kroz mjesne zajednice. Nadalje, pošto su kontakti sa odbornicima takođe važni za građane, potrebno je institucionalizovati komunikaciju između njih (npr. Uvođenjem odluke o odborničkim satima, isl.).

Iako građani vole da dolaze u zgradu opštine i ostvaruju direktan kontakt sa administrativnim službenicima i načelnikom, to nije sistemsko rješenje i treba ga izbjegavati. Pretpostavka je da se takvi načini komunikacije znatno češće primjenjuju u manjim sredinama gdje ljudi dobro poznaju jedni druge i održavaju bliske veze.

- *Obezbijediti stručno mišljenje.*

Za proces javnih rasprava preporučuje se angažovanje stručnjaka iz oblasti o kojoj se raspravlja. Oni se tu pojavljuju kao treća, neutralna strana koja fasilitira diskusiju. Interesi

javnosti i opštine nekada se kose sa zakonskim odredbama ili tehničkim rješenjima, tako da je potrebno stvoriti pozitivnu atmosferu u kojoj su građani voljni i slobodni da izraze svoje mišljenje.

Konzistentna transparentnost u upravljanju procesima javnih konsultacija je veoma važna. Angažovani stručnjaci i organizatori (npr. Organi vlasti) treba da kreiraju atmosferu uzajamnog povjerenja u kojoj je moguće pronaći kompromisno rješenje koje se zasniva na tehničkim projektima, ali uzima u obzir i ideje građana onoliko koliko je to moguće. Kada građani čuju stručna mišljenja i objašnjenja, spremniji su da private i nepopularna rješenja.

- *Lokalna rješenja.*

Važno je kreirati lokalna rješenja, jer mnogi faktori - specifični za pojedine opštine – utiču na realizaciju i validnost građanskih inicijativa. Događaje za učešće javnosti dobro je organizovati u dijelovima opštine na koje se određena odluka odnosi. Cilj je građanima približiti mogućnosti za učešće u odlučivanju!

- *Uloga međunarodnih organizacija.*

Podrška međunarodnih organizacija u BiH treba da se uskladi sa domaćim strategijama i politikama. Sve donatorske intervencije koje imaju za cilj povećanje stope građanskog učešća treba da podržavaju paralelno osnaživanje i mijenjanje svijesti građana i lokalnih administracija. Takođe, takve intervencije treba da doprinesu institucionalizaciji uspješnih mehanizama učešća građana.

Konačno, treba uzeti u obzir da je za održiv rezultat - smisljeno i održivo učešće građana - potreban dugačak vremenski period, pa akcije svih aktera moraju biti dugoročne i usaglašene.