

CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA BiH



PROJEKAT

"Učešće građana u BiH - stvarne prepreke i njihovo prevazilaženje"

IZVJEŠTAJ

ISTRAŽIVANJE STANJA UČEŠĆA GRAĐANA U PROCESIMA
DONOŠENJA ODLUKA U BOSNI I HERCEGOVINI

MAJ 2005

Projekat podržan od:

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



SWISS CONFEDERATION
EDUCATION, RESEARCH AND INNOVATION
DEPARTMENT
CH-3003 BERNE
TEL: +41 31 31 31 31
WWW.SDC.CH

IZVRŠNI SAŽETAK

Predstavljanje

Analiza stanja učešća građana u procesima odlučivanja u BiH, koja je predstavljena u ovom dokumentu, jeste rezultat aktivnosti preduzetih unutar prve faze projekta Centara Civilnih Inicijativa (CCI) 'Učešće građana u BiH – stvarne prepreke i njihovo prevazilaženje'. Cilj projekta, podržanog od strane Fonda Otvoreno Društvo BiH i Intercooperationa/SDC, jeste doprinijeti jačanju i održivosti prisustva građana u procesima odlučivanja u BiH kao i daljem razvoju bosanskohercegovačkog demokratskog društva.

Posljednjih nekoliko godina različite i brojne inicijative međunarodnih i lokalnih organizacija pokretane su kako bi građanima BiH bilo omogućeno da daju svoj doprinos u kreiranju svoje budućnosti i ti projekti davali su različite rezultate. Slaba koordinacija tih projekata (a ponekad i preklapanje) dovela je do toga da niko u BiH trenutno ne zna domete institucionalnog i praktičnog građanskog učešća, tj. kakva je trenutna situacija, koje su pravne i praktične prepreke građanskom učešću još prisutne. Opisana situacija ne nudi viziju niti mogućnosti planskog rada i praćenja rezultata rada zvaničnika na ovom polju.

Samo istraživanje stanja građanskog učešća unutar pomenutog projekta CCI-a ima za svrhu da identifikuje prepreke građanskom učešću u BiH kao i da pruži kvalitetan doprinos definisanju strategije razvoja lokalne uprave u BiH (sa aspekta participacije).

Tokom februara i marta 2005. godine CCI je, uz podršku i kooperaciju sa spoljnim saradnicima - pravnim ekspertima (prof. dr Neđo Milićević i prof. dr Zdravko Zlokapa), kao i agencijom za istraživanje javnog mnjenja 'Prism Research' iz Sarajeva, analizirao BiH pravni okvir (na svim nivoima vlasti) u oblasti učešća građana u odlučivanju kao i praktični aspekt, tj. u kojoj mjeri građani u svojoj opštinama (lokalni nivo vlasti) zaista učestvuju u procesima odlučivanja.

Konkretnije, CCI je sproveo:

- Analizu pravne regulative na svim nivoima vlasti u BiH, s ciljem utvrđivanja pravno definisanih mogućnosti direktnog građanskog učešća u odlučivanju
- Istraživanje stavova građana i službenika opštinskih administracija po pitanju njihovih praktičnih iskustava u učešću i saradnji sa predstavnicima opštinskih vlasti u donošenju odluka

Analizom pravne regulative obuhvaćena su sljedeća akta:

- Statuti i poslovници skupština 10 opština uključenih u istraživanje
- Statut i Poslovnik Skupštine Distrikta Brčko
- Ustavi, zakoni o lokalnoj samoupravi i poslovници skupština 10 Kantona FBiH,
- Ustavi, zakoni o lokalnoj samoupravi/principima lokalne samouprave Republike Srpske i Federacije BiH
- Ustav BiH i poslovnik Parlamentarne skupštine BiH (Zakon o lokalnoj samoupravi ne postoji na državnom nivou)

U okviru istraživanja stavova građana o praktičnom iskustvu njihovog učešća u lokalnom odlučivanju na uzorku od 10 opština (uključujući i Distrikt Brčko) dobijeno je mišljenje ukupno 1000 građana i 100 opštinskih službenika.

Pored opisanog istraživanja, u analizama stanja učešća građana CCI je u dodatku koristio rezultate i saznanja dobijena iz svojih ranijih projekata¹, kao i projekata drugih organizacija i agencija.

¹ Projekat CCI-a 'Razvoj Građanskog Društva u BiH' ; 2003–2006. podržan od USAID-a i

U toku kreiranja ovog izvještaja o njegovom sadržaju dobijena su i nezavisna eksterna mišljenja. Organizovanjem tri fokus grupe u Sarajevu, Doboju i Tuzli ukupno 25 učesnika imalo je priliku da se upozna sa dokumentom, te da uputi komentare i/ili prijedloge u vezi sa sadržajem dokumenta. Predstavnici lokalnih vlasti sedam opština, osam mjesnih zajednica iz isto toliko opština, te 10 domaćih i međunarodnih NVO-a su se pohvalno izrazili o inicijativi za razjašnjavanje situacije u vezi sa preprekama učešću građana i nisu imali suštinskih zamjerki koje bi uzrokovale bitne izmjene dokumenta. Ključna preporuka iz svih fokus grupa jeste da se unutar dokumenta naglasi **uloga BiH medija** u procesu jačanja građanskog učešća koji, po mišljenju učesnika fokus grupa, mogu uraditi mnogo više kako bi unaprijedili informisanost građana o pitanjima bitnim za kreiranje lokalnih politika.

Ovi zaključci stanja u oblasti učešća građana u procesima donošenja odluka u BiH u narednom periodu biće upoređeni sa stanjem u ovoj oblasti unutar zemalja regiona koje su nedavno postale članice EU-a, kao i upoređeni sa vrijednostima čije postojanje u ovoj oblasti traži EU sa stanovišta procesa približavanja standardima EU-a. Na osnovu ove uporedne analize kreiraće se vizija stanja koje bi BiH željela dostići u oblasti učešća građana, kao i identifikovati niz koraka koje bi trebalo preduzeti kako bi ta vizija bila dostignuta. Po finalizovanju ovog dokumenta uslijediće brojne aktivnosti zagovaranja kako bi se uticalo na unapređenje postojećih ili kreiranje novih razvojnih politika BiH koje će konkretizovati namjere BiH u sferi jačanja učešća građana, ali i predstavljati osnov za praćenje i vrednovanje ostvarenog napretka u radu BiH vlasti od strane javnosti, medija i nevladinih organizacija.

Zaključci o ključnim barijerama efikasnijem građanskom učešću u BiH

Prezentovani zaključci predstavljaju sumirane rezultate sprovedenog istraživanja stanja učešća građana u BiH (pravnog i praktičnog aspekta), kao i rezultate koje je CCI koristio iz drugih izvora pomenutih unutar teksta.

Aktuelne politike (zakoni, ustavna rješenja, poslovnici zakonodavnih tijela) u Bosni i Hercegovini favorizuju indirektno u odnosu na direktno učešće građana u procesima odlučivanja

Analizirajući pravnu regulativu², može se zaključiti da su zakonodavci u BiH prilikom pisanja raznih akata uglavnom predvidjeli posredne oblike učešća građana u odlučivanju (putem izabраниh predstavnika) – izuzetak je jedino novi zakon o lokalnoj samoupravi RS i statuti nekoliko naprednih općina.

Transparetnost rada zvaničnika i organa vlasti je nezadovoljavajuća (formalna, a ne suštinska) – naročito zakonodavnog dijela vlasti (skupština i radnih tijela/komisija u skupštinama)

Iako je transparentnost rada organa vlasti i zvaničnika više puta pominjana (uglavnom u poslovnica zakonodavnih organa vlasti) kao bitna pretpostavka učešća građana, može se zaključiti da javnost rada vlasti nije na potrebnom nivou. Uglavnom se pozivajući na obaveze koje proizilaze iz Zakona o slobodi pristupa informacijama, vlasti raznih nivoa, u stvari, malo čine da taj zakon bude i sproveden, odnosno da građani budu pravovremeno i adekvatno informisani. Postoji očekivanje javnosti da vlasti treba da urade više na prezentovanju informacija, a ne samo da se baziraju na informacije za medije i dostupnost tim informacijama u skladu sa zahtjevima pojedinaca i/ili grupa.

Posebna pažnja trebalo bi da se obrati na informisanje, u fazi planiranja, o odlukama koje je tek trebaju da budu donesene, ne samo zbog jačanja mogućnosti pojedinaca i/ili grupa za učešćem, nego i zbog demonstracije orijentisanosti vlasti prema participativnom donošenju.

Preveliko je 'diskreciono pravo' zvaničnika i organa vlasti u odlučivanju o oblastima uključivanja građana u donošenje odluka i transparentnosti rada

Izuzetno mali broj zakonski definisanih pitanja oko kojih se obavezno sprovodi javna rasprava u procesima odlučivanja i prepuštenost donošenja odluke o pokretanju javne rasprave zvaničnicima uglavnom za rezultat ima zadovoljavanje ličnih i interesa političkih partija, a veoma rijetko interesa javnosti.

Odsustvo procedura za sprovođenje javnih rasprava, kao i povratno informisanje učesnika o rezultatima njihovog učešća uzrokuje da je proces sprovođenja javne rasprave nejasan i različit od slučaja do slučaja, te generiše nepovjerenje i opadajuću motivisanost pojedinaca i/ili grupa da učestvuju³.

Takva komocija i fakultativnost u radu zvaničnika ne doprinosi izvjesnosti u procesima odlučivanja, što budi sumnje u objektivnost cijelog procesa.

Takođe, zakonski okvir u određenim slučajevima propušta da uredi pitanja javnosti rada komisija i radnih tijela skupština na određenim nivoima vlasti⁴. Ako znamo da su komisije i radna tijela upravo mjesta gdje se inicira donošenje raznih odluka, postojanje mogućnosti različitog tumačenja potrebe i načina njihove javnosti rada i učešća građana u radu komisija jeste limitirajući faktor.

Evidentna je disharmonija između različitih pravnih propisa u BiH koji tretiraju pitanja učešća građana

Analizom je utvrđena neusaglašenost između pravnih propisa na različitim nivoima vlasti u BiH⁵ koji tretiraju pitanja učešća građana. Dok neka akta (Ustav BiH) uopšte ne predviđaju neposredno učešće građana, druga akta (Zakon o lokalnoj samoupravi RS) su veoma progresivna i moderna po ovom pitanju, što upućuje na značajne razlike između njih. Takođe, moguće je primijetiti da su pravna akta na nižim nivoma vlasti značajno senzibilnija prema pitanjima direktnog učešća građana.

Sumirajući rečeno, postojeća disharmonija, gdje ratifikovani međunarodni ugovori i konvencije često predstavljaju jedina 'odškrinuta vrata učešću građana', ne predstavlja podsticaj učešću građana, već radije stvara prostor rigidnom tumačenju od strane pojedinih predstavnika vlasti koji nisu pretjerano skloni prisustvu građana u svom radu.

³ Monitoring procesa planiranja budžeta u sedam opština BiH – CCI juni/decembar 2003. godine unutar projekta 'Razvoj lokalne samouprave' (www.ccibh.org)

⁴ Član 90 – Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupština BiH

⁵ Vertikalno - različitost u smislu postojanja ili nepostojanja mehanizama direktnog učešća građana između pojedinih nivoa vlasti u BiH (državni nivo, entiteti, Distrikt Brčko, kantoni i opštine); Horizontalno – različitost zakonski garantovanih oblika direktnog učešća između opština ili između kantona

Nizak stepen razumijevanja sopstvene uloge i odgovornosti u upravljanju lokalnim zajednicama od strane građana BiH

U suštini, građani u BiH nedovoljno razumiju da i oni imaju važna prava i odgovornosti u vezi sa napretkom lokalnih zajednica u kojima žive i da te odgovornosti nikako ne znače samo pojavljivanje na izborima svake dvije godine (iako i na tom polju postoji trend recesije izlaska birača). Objektivna zauzetost svakodnevnim nastojanjima da se obezbijedi egzistencija, kao i subjektivno naslijeđeno uvjerenje iz prethodnog sistema da će neko drugi (vlast) brinuti o potrebama zajednica neki su od glavnih uzroka nedovoljno aktivnog pristupa građana BiH prema procesima odlučivanja. Uobičajeni odgovori građana 'Zašto da baš ja...'; 'Odgovorni su predstavnici vlasti...'; 'Ništa se neće promijeniti...', itd. indikatori su opisanog stanja.

Ovakvo stanje letargičnosti javnosti se neće promijeniti samo od sebe u nekakvom realnom roku (nekoliko godina), a ni vlasti ne čine previše da povećaju nivo motivacije građana za učešćem u odlučivanju. Može se čak primijetiti suprotan proces, da načinom svog rada (neuspješno rješavanje ključnih problema u društvu, korupcija, lagodan život političara, itd) većina vlasti šalje lošu neverbalnu poruku građanima da su samo formalno zainteresovani za njihovo (građansko) učešće.

Postojeći, zakonski predviđeni, oblici direktnog učešća građana u odlučivanju su neadekvatni u odnosu na potrebe

Referendum, zbor građana, te mjesna zajednica ključni su mehanizmi direktnog učešća građana koje poznaje pravni okvir BiH. Formalno posmatrajući, pomenuti mehanizmi predstavljaju značajne 'alate' u rukama građana, ali u stvarnosti se suočavaju sa problemima nefunkcionalnosti i male efikasnosti, te hitno trebaju reviziju.

Referendum je izrazit demokratski 'alat', ali već godinama nije evidentirana praksa korišćenja referenduma u opštinskom odlučivanju i vjerovatno će proći još mnogo vremena dok se ukaže potreba za njim.

Zborovi građana podrazumijevaju značajno prisustvo građana lokalnih zajednica, što je u uslovima tranzicije bh. društva i suočavanjem sa socijalnim problemima ogromnog broja građana problem, jer oni (građani) naprosto nemaju vremena. Ta fizička prisustnost i potrebni kvorum jeste limitirajući faktor da zborovi građana zaista funkcionišu (naročito u urbanim sredinama).

Mjesna zajednica je najčešće prepoznati oblik učešća od strane građana ali koji uglavnom ne funkcioniše. Problemi sa politizacijom liderstva u savjetima mjesnih zajednica, finansiranjem, te komunikacijom sa ostalim članovima zajednica gotovo paralizuju rad mjesnih zajednica ili ih svode na ekskluzivnu grupu ljudi sa diskutabilnim legitimitetom u zajednicama⁶.

Korupcija, nedovoljna informisanost i prethodno iskustvo neuvažavanja prijedloga građana uzrokuju nepovjerenje građana prema lokalnim vlastima

Građani u značajnoj mjeri ne vjeruju u svoju stvarnu mogućnost da utiču na rad vlasti. Percepcija postojanja korupcije u donošenju odluka⁷, neinformisanost, kao i slab uticaj ranijih napora građana značajno redukuju spremnost građana na učešće. Statičan odnos većine lokalnih vlasti prema pitanju učešća građana kreira osjećaj isključenosti i uzaludnosti građanskog napora što je negativan trend - loš za razvoj partnerskih odnosa vlasti – građani, kojima se teži.

⁶ Izvještaj sa projekta Centri Civilnih Inicijativa (CCI) 'Razvoj lokalne samouprave' (www.ccibh.org)
Izvještaj Intercooperation/Swiss 'Istraživanje civilnog društva' - Februar 2004 - Projekat Razvoj opština
u BiH (www.intercooperation.ch)

⁷ 'Studija percepcije korupcije u BiH' – Transparency International BiH, Juni 2004.

Odnos između civilnog društva i lokalnih vlasti je nerazvijen i karakteriše ga nedovoljna komunikacija, te manjak partnerstva

Iako nevladin sektor u BiH i predstavnici lokalnih/viših vlasti verbalno zagovaraju potrebu saradnje kako bi efikasno odgovorili na potrebe građana, u stvarnosti je ta saradnja nedovoljno realna i konkretna. Odnos između ove dvije strane karakteriše odsustvo strateške komunikacije oko bitnih pitanja za lokalne zajednice – naročito u fazi planiranja. Postojanje različitosti u prioritetima pomenutih strana umnogome umanjuje efekte preduzetih aktivnosti i ne doprinosi u dovoljnoj mjeri jačanju povjerenja građana u namjere vlasti i NVO-a. Predstavnici vlasti, u velikoj mjeri, na NVO-e gledaju kao na isporučioce raznih oblika socijalnih usluga građanima prije nego kao na partnere u dijalogu oko kreiranja politika.

Procedure dodjele javnih sredstava NVO-a rijetko su uređene sistemski i transparentne u potrebnoj mjeri. Sa druge strane, kapaciteti dobrog dijela NVO-a da kompetentno odgovore izazovima saradnje sa vlastima su nedovoljno razvijeni⁸.

Veliki uticaj predstavnika međunarodne zajednice obeshrabruje učešće građana

Praksa namećanja zakona ili zahtjeva za njihovim donošenjem po hitnom postupku⁹, brojne smjene izabranih političara u BiH, kao i raspolaganje ultimativnom moći u sferi odlučivanja u BiH (koja ponekad objedinjuje zakonodavnu i izvršnu) od strane Kancelarije visokog predstavnika (OHR) stvara osjećaj nepotrebnosti učešća građana, jer konačni sud o svemu svakako daje OHR. Pored toga, ovakav pristup OHR-a često je zloupotrebljavan od strane političara koji su prema građanima pravdali svoje postupke i neefikasnost zahtjevima OHR-a koji su konačni.

Ovakav ambijent je značajan problem za jačanje učešća građana, jer demotiviše pojedince i zamagljuje odgovornost izabranih predstavnika. Takođe, učestalo direktno obraćanje građana i grupa (pa čak i predstavnika vlasti??) OHR-u za rješavanje konkretnih problema je loše sa stanovišta održivosti učešća građana (ne doprinosi razvoju odnosa građani – vlast važnom za budućnost).

Decentralizacija se (ne) završava na nivou lokalne samouprave

Iako lokalne samouprave u BiH zastupaju stanovište neophodnosti decentralizacije, posebno fiskalne, nije izvjesno postojanje namjera lokalnih vlasti da pomenuti proces decentralizacije promovišu i u svom radu. Nije jasno zašto to pravo lokalne vlasti traže za sebe i tu ga zadržavaju, uskraćujući mogućnost građanima da konkretno odlučuju u određenim oblastima.

Eventualno postojanje namjera da se odlučivanje na lokalnom nivou decentralizuje svakako bi bio značajan motivacioni faktor građanima za direktniju saradnju sa vlastima, ali i konkretna odgovornost samih građana koju je potrebno ispuniti.

Ne postoji balans učešća između polova i starosnih grupa

Na osnovu istraživanja iskustva građana u procesima direktnog učešća u odlučivanju (referendum, mjesna zajednica, zbor građana i javna rasprava) može se konstatovati da postoji značajna razlika između učešća muškaraca i žena u BiH, a u korist muškaraca. Trideset odsto žena manje nego

⁸ Kvalitativna Studija 3 IBHI/DFID – 2005.

⁹ Donošenje zakona po hitnom postupku znači stavljanje na dnevni red i izjašnjavanje o prijedlogu zakona bez vremena i mogućnosti za komentare javnosti na prijedlog – faktički, javnost je isključena u potpunosti

muškaraca izjavilo je da ima iskustvo u učestvovanju u referendumu, a čak 80% manje da je učestvovalo u radu zborova građana. Takođe, osobe starosti '56+' značajnije participiraju u odnosu na osobe mlađih godina unutar gore pomenutih procesa direktnog učešća.

Ukupno posmatrajući sve rečeno, može se konstatovati da vlasti u BiH još nisu suštinski opredijeljene da uključe građane u procese odlučivanja

Ograničen broj postojećih mehanizama direktnog uključivanja građana, uglavnom nedovoljno funkcionalnih, stvara privid mogućnosti građana da učestvuju u donošenju odluka, kao i obaveze vlasti da uključe građane. Iako pravni okvir nije restriktivan prema direktnom učešću, on nije ni afirmativan što u procesu sprovođenja zakona rezultira 'mlakom' orijentacijom vlasti prema građanima.

Sa druge strane, način rada lokalnih službenika unutar administracija još ne odražava želju da se građani prihvate kao partneri i uglavnom ne postoji stvarna briga za mišljenje i stavove javnosti (izuzev u predizborno vrijeme), pogotovo u fazi planiranja donošenja odluka. Predstavnici većeg dijela vlasti nisu iscrpili u potpunosti prilike koje nudi (ili barem ne zabranjuje) trenutni zakonski okvir kako bi uključili građane (bilo razvijanjem dodatnih pravnih rješenja, bilo konkretnom praksom), što je jasan indikator slabe opredijeljenosti vlasti prema građanskom učešću.

Generalno, vlasti još ne razumiju da građanin-partner predstavlja snagu, a ne prepreku u uspješnom lokalnom upravljanju. Podatak iz istraživanja CCI-a gdje je 32% upitanih službenika u 10 opština u BiH jasno reklo da direktno učešće građana vidi kao smetnju u radu lokalnih vlasti jeste snažan indikator stanja u ovoj oblasti.

Kao dodatni argument za gore rečeno evidentirano je postojanje pojedinačnih primjera nekih opština koje su, na bazi većeg stepena zainteresovanosti za pitanja učešća građana, razvile dodatne pravne mehanizme i prakse, iako nisu bile obavezne prema zakonu. Ovakva povezanost napretka sa ličnim motivima ključnih osoba u lokalnim vlastima (načelnika) dobar je motivacioni primjer, ali nije pouzdan i sistemski pristup, jer je izvjesnost važnih procesa upitna i bazirana na pojedincu.

SADRŽAJ

Matrica izvještaja istraživanja	9
Opis metodologije istraživanja	10
Nalazi istraživanja	
Zakonodavni aspekt	12
Praktični aspekt	16
Anketiranje građana – analiza rezultata	
Sumirani rezultati na državnom nivou	22
Sumirani rezultati na entitetskom nivou	28
Anketiranje službenika – analiza rezultata	
Sumirani rezultati na državnom nivou	35
Sumirani rezultati na entitetskom nivou	41

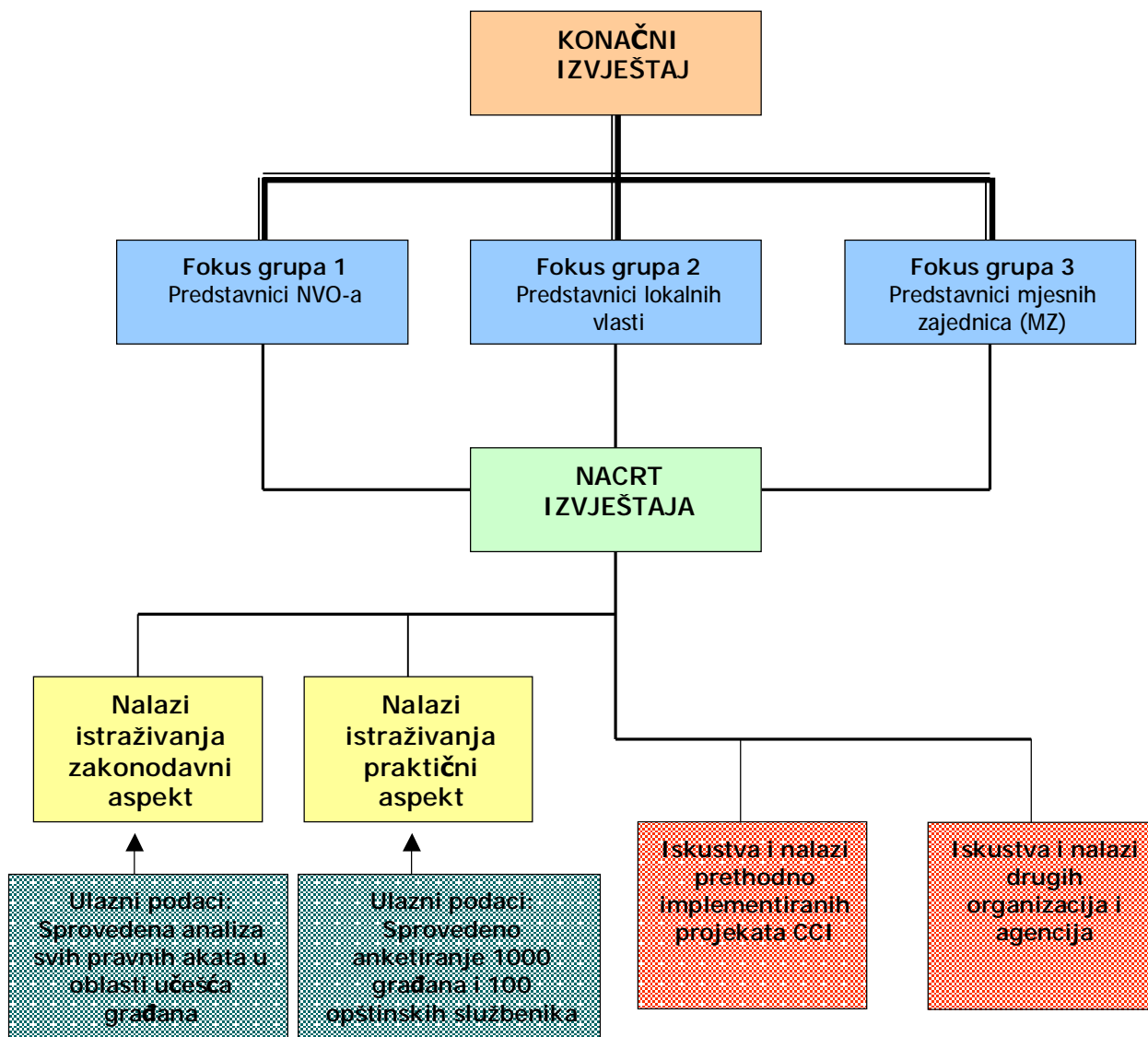
MATRICA IZVJEŠTAJA ISTRAŽIVANJA

Zaključci istraživanja, predstavljeni u prvom dijelu ovog izvještaja (Izvršni sažetak), zasnivaju se na nalazima istraživanja sprovedenih u okviru ovog projekta i externim preporukama učesnika fokus grupa.

Kao ulazni podaci pri kreiranju ovih nalaza korišćeni su rezultati analize pravnih akata koja regulišu učešće građana u procesu donošenja odluka, te rezultati sprovedenog anketiranja 1000 građana i 100 opštinskih službenika u deset opština uzorka. Dodatno, pri kreiranju zaključaka korišćeni su iskustva i nalazi prethodno implementiranih projekata CCI, te drugih organizacija i agencija.

Nakon kreiranja nacrt izvještaja na osnovu pomenutih ulaznih informacija isti je izložen komentarima javnosti kroz tri fokus grupe kako bi se dobila nezavisna mišljenja relevantnih predstavnika lokalnih vlasti, NVO i građana. Konačno, konsultujući komentare i preporuka učesnika fokus grupa CCI je finalizovao konačni izvještaj sa identifikovanim ključnim preprekama građanskom učešću u procesima odlučivanja u BiH.

Matrica izvještaja istraživanja



OPIS METODOLOGIJE ISTRAŽIVANJA

U cilju utvrđivanja stanja učešća građana u procesu donošenja odluka u BiH sprovedeno je istraživanje u sljedećim oblastima:

- Ø postojanje pravnih rješenja za neposredno učešće građana u procesima donošenja odluka na svim nivoima vlasti,
- Ø najčešće korišćeni oblici učešća građana i stepen njihovog zadovoljstva,
- Ø stepen informisanosti građana o mogućnostima učešća,
- Ø motivacija građana za učešćem,
- Ø percepcija građana i javnih službenika o važnosti učešća,
- Ø postojanje dodatnih pravnih ili praktičnih rješenja s ciljem jačanja stepena učešća građana u donošenju odluka.

U tom smislu, istraživanje je obavljeno paralelno u dva pravca, i to:

a) istraživanje zakonskog okvira koji reguliše ovu oblast na svim niovima vlasti u BiH, a što je obuhvatilo analizu sljedećih pravnih akata:

Državni nivo:

- Ustav Bosne i Hercegovine,
- Poslovnik o radu Parlamentarne skupštine BiH,

Entitetski nivo:

- Ustavi entiteta,
- Poslovnici o radu entitetskih parlamenata,
- Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi.

Kantonalni nivo:

- Ustavi kantona,
- Poslovnici o radu skupština kantona,
- Kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi.

Lokalni nivo:

- Statuti opština iz uzorka (10 opština¹⁰)
- Poslovnici o radu skupština opština/općinskih vijeća (10 opština)
- Statuti mjesnih zajednica iz opština uzorka.

Istraživanje zakonske regulative sprovedeno je u saradnji sa angažovanim ekspertima, prof. Neđom Milićevićem i prof. Zdravkom Zlokapom, u periodu februar-mart 2005. godine.

¹⁰ U cilju dobijanja kvalitetnog i reprezentativnog uzorka, na bazi kreiranih kriterijuma, određeno je 10 opština u kojima je sprovedeno i istraživanje zakonskog okvira (za opštinski nivo) i istraživanje praktičnog prisustva građana u donošenju odluka, dakle oba segmenta istraživanja. Za ovu svrhu selektovane su sljedeće opštine: Bihać, Livno, Sarajevo Centar, Odžak, Maglaj, Laktaši, Doboj, Rogatica, Trebinje i Brčko Distrikt. Izbor navedenih opština izvršen je na bazi sljedećih kriterijuma: broj stanovnika opštine, urbana ili ruralna orijentacija opštine, veličina opštinskog budžeta, broj i razvijenost medija unutar opštine, obim spoljne podrške opštine u posljednjih nekoliko godina, stepen odziva birača na prošlim lokalnim izborim, te geografska lokacija.

- b) **istraživanje stvarnog, praktičnog prisustva građana** u procesu donošenja odluka sprovedeno je anketiranjem u 10 opština uzorka, i to na bazi slučajnog uzorka od 100 građana i 10 opštinskih službenika (u svakoj opštini) metodom ličnog intervjua, dakle, ukupno 1000 građana i 100 službenika na nivou Bosne i Hercegovine. Za tu svrhu kreirani su odvojeni anketni obrasci za obje kategorije ispitanika, imajući u vidu naprijed navedene ciljeve istraživanja i vodeći računa da struktura pitanja kasnije, u fazi analize, omogući uporedivost rezultata sprovedenih anketa.

Anketiranje građana obavljeno je ispred zgrade opštine, tj. pri njihovom izlasku iz opštine. Na ovaj način pristupalo se licima koja na bilo kakav način imaju veze sa predmetom analize, a što je mnogo relevantnije za istraživanje u odnosu na anketiranje građana u domaćinstvima koji potencijalno ne moraju imati kontakte sa lokalnim vlastima. Slučajnost uzorka obezbijeđena je na način da se u različite dane, u različitim terminima, pristupalo svakom n-tom (u zavisnosti od opštine) građaninu na pomenutoj lokaciji.

S druge strane, anketiranje opštinskih službenika obavljeno je na način da se sa spiska zaposlenih u opštinskoj upravi pristupalo svakom n-tom (u zavisnosti od ukupnog broja zaposlenih) službeniku na njegovom radnom mjestu. Alternativno, zbog problema oko dobijanja spiska zaposlenih, pristupalo se po jednom službeniku u svakoj n-toj kancelariji (u zavisnosti od ukupnog broja kancelarija) i obavljalo anketiranje.

Istraživanje u oblasti praktičnog prisustva građana u oblasti participacije (anketiranje građana i službenika) sprovedeno je prema opisanoj metodologiji u periodu 1-15. mart 2005. godine, a trajalo je, u zavisnosti od opštine, od četiri do sedam radnih dana.

Anketiranje, te obrada i analiza sprovedenih anketa obavljeno je u saradnji sa jednom od vodećih agencija za istraživanje javnog mnjenja u BiH, Agencijom »Prism Research« iz Sarajeva.

NALAZI ISTRAŽIVANJA – ZAKONODAVNI ASPEKT

DISHARMONIJA PRAVNIH AKATA

Analizirajući navedena pravna akta može se konstatovati neusaglašen tretman mogućnosti neposrednog učešća građana. Tako Ustav BiH uopšte ne predviđa oblike neposredne demokratije, a samo zahvaljujući ratifikovanim međunarodnim konvencijama i ugovorima, otvaraju se vrata neposrednoj demokratiji na najvišem nivou. I pored toga, više pažnje ovom pitanju nije posvećeno na državnom nivou, tako da nije ni donesen zakon koji bi ova pitanja detaljnije regulisao.

Tek Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH posvećuje nešto više pažnje neposrednom učešću građana, istina, veome šturo. Tako komisije ovog organa mogu (a ne moraju) da otvore javno saslušanje o predloženom zakonu (koja, opet, ne uključuje cjelokupnu javnost nego samo one koje komisija pozove), a prava javna rasprava se vodi samo u slučaju da se povede procedura izmjene Ustava.

U ustavima entiteta, slično kao i Ustavu BiH, dominiraju posredni oblici demokratije, a inkorporirane međunarodne konvencije i ugovori donekle nadomještaju ono što ustavi ne sadrže, a tiče se neposrednog učešća građana u odlučivanju. I tako, dok Ustav FBiH čak ne sadrži nijednu odredbu kojom bi bilo regulisano pravo građana da neposredno učestvuju u prosecu donošenja odluka, u Ustavu Republike Srpske na skroman način se uvode određeni mehanizmi koji se tiču ostvarenja ovog prava i to na način da se, pored ostalih, i građanima (3000 birača) omogućuje predlaganje zakona i pokretanja inicijativa za donošenje zakona iz nadležnosti Narodne skupštine RS. U Ustavu ovog entiteta, građani se uvode u odlučivanje davanjem mogućnosti, ne i obaveze, da NS raspiše referendum o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti.

Poslovnik o radu Narodne skupštine definiše mehanizam javne rasprave, tj. mogućnost da se nacrt nekog zakona stavi na javnu raspravu, dok poslovnicima o radu Predstavničkog doma i Doma naroda FBiH, pored odredbi u vezi sa sprovođenjem javne rasprave sadrže i odredbe o pravu davanja inicijative za donošenje zakona, te se time i na jedan i na drugi način građani, ne ulazeći u kvalitet ovih rješenja, uvode u procese donošenja odluka.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske najdalje je otišao u definisanju mehanizama za participaciju građana, a gradovi i opštine su imperativnom normom obavezani da u interesu lokalnog stanovništva razviju odgovarajuće mehanizme, od kojih su i nabrojani oni koji se najčešće primjenjuju (referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, «sati građana» u skupštinama opština), kao i svi ostali načini koji nisu zakonom zabranjeni. Ovaj zakon se primjenjuje od 1. januara 2005. godine.

Zakon o osnovama lokalne samouprave u FBiH navodi kao oblike neposrednog odlučivanja građana: referendum, zbor građana i dr., bez ikakvih razrada ovih normi. Ovaj zakon je donesen još 1995. godine, a u proceduri je donošenje novog zakona, koji se trenutno nalazi u formi nacrta.

Ustav niti jednog kantona u Federaciji BiH ne predviđa mehanizme učešća građana u procesu donošenja odluka. To znači da u njima ne postoje odredbe koje se tiču pokretanja inicijativa građana za donošenje odluka, javne rasprave, referendumima i sl. Za razliku od njih, u svim poslovnicima o radu kantonalnih skupština, osim Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona regulisana su pitanja o pravu davanja inicijative za donošenje zakona, gdje se navode da su to, pored ostalih, i «građani i njihova udruženja», a postoji i posebno poglavlje o održavanju javne rasprave o nacrtu nekog zakona, drugog propisa ili opšteg akta.

Svi kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi takođe sadrže određene odredbe o učešću građana u donošenju odluka, koje su sličnog sadržaja, te su kod svih raspoređene u tri posebno označena poglavlja koja obuhvataju: 1) neposredno učešće građana u odlučivanju (oblici su: referendum,

zbor građana, građanska inicijativa), 2) mjesnu samoupravu koja se ostvaruje u mjesnoj zajednici, te 3) zaštitu prava građana na lokalnu samoupravu.

Statuti opština u Republici Srpskoj uglavnom još nisu usaglašeni sa novim zakonom o lokalnoj samoupravi, te se odredbe u vezi sa neposrednim učešćem građana kreću u okviru standarda koje je postavio raniji zakon, a koji su dosta uži. Prema tim, još važećim, statutima, oblici neposredne demokratije su referendum i zbor građana, dok se mjesna zajednica shvata kao poseban oblik učešća građana u lokalnoj samoupravi. U poslovniciima skupština opština postoje odredbe o javnim raspravama, a u njenom sprovođenju apsolutno dominantnu ulogu imaju opštinski organi.

Statuti opština u FBiH kao oblike učešća građana uglavnom predviđaju referendum, zbor građana, te građansku inicijativu. Samo u nekim opštinama (npr. Sarajevo Centar) navode se i razrađuju i ostali oblici, kao što su «slobodni oblici udruživanja», akcije građana, organi participacije, molbe, žalbe, prijedlozi građana, savjetovanje, konsultativni sastanci. Poslovnici skupština opština u FBiH tretiraju pitanja podnošenja inicijative za donošenje akta opštinskog vijeća, dok je prisutna značajna razlika po pitanju regulisanja javne rasprave. Tako se u nekim poslovniciima ovom pitanju posvećuje značajna pažnja, a u drugim uopšte ne postoje odredbe koje se tiču javne rasprave.

Statuti MZ, te pravila MZ (u FBiH) uglavnom kao oblike učešća građana predviđaju referendum i/ili zbor građana, te savjet mjesne zajednice, kao oblik posrednog odlučivanja.

Može se konstatovati i da su rješenja o učešću građana u procesu donošenja odluka prilično zastarjela, ta da neka od njih datiraju još iz predratnog perioda u nepromijenjenom obliku. Tek Zakon o lokalnoj samoupravi RS donosi određene novitete po pitanju mogućnosti mehanizama neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou, iako uglavnom još nisu zaživjeli zbog neusaglašenosti opštinskih statuta sa ovim zakonom (primjenjuje se od 1. januara 2005). Takođe, pojedini statuti opština nude novi kvalitet u vezi sa ovim pitanjem, uvodeći različite oblike učešća građana. Može se očekivati da će se po usvajanju novog zakona o lokalnoj samoupravi FBiH, te prilagođavanju statuta opština sa novodonesenim entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi ipak učiniti određeni iskorak u kvalitetu participacije građana na lokalnom nivou.

Nivo vlasti	Pravna akta	Neposredno učešće građana u procesu donošenja odluka
Državni nivo	Ustav BiH	<i>ne predviđa</i>
	Poslovnik o radu Parlamentarne skupštine BiH	predviđa
	Zakon o lokalnoj samoupravi	ne postoji zakon na državnom nivou
Entitetski nivo Republika Srpska	Ustav Republike Sprske	predviđa, ali dominiraju oblici posredne demokratije
	Poslovnik o radu Narodne skupštine RS	predviđa
	Zakon o lokalnoj samoupravi RS	predviđa
Entitetski nivo Federacija BiH	Ustav FBiH	<i>ne predviđa</i>
	Poslovnici o radu Doma naroda i Predstavničkog doma FBiH	predviđa
	Zakon o osnovama lokalne samouprave	predviđa
Kantonalni nivo - FBiH	Ustavi kantona	<i>ne predviđaju</i>
	Poslovnici o radu skupština kantona	predviđaju (osim Privremenog poslovnika o radu Skupštine HN kantona)
	Zakoni o lokalnoj samoupravi	predviđaju
Lokalni nivo	Statuti opština	predviđaju
	Poslovnici o radu	predviđaju
Mjesne zajednice	Statuti MZ ili Pravila o radu MZ	predviđaju

JAVNOST RADA

Pitanja javnosti rada pojedinih organa i njihovih tijela različito su tretirana u zavisnosti od hijerarhijskog nivoa vlasti. Naime, što je niži nivo vlasti, utoliko je teže zatvaranje sjednica za javnost pozivajući se na državne, vojne, nacionalne i sl. interese. Za razliku od Predstavničkog doma, koji radi pred očima javnosti, njegove komisije, u pravilu, rade iza zatvorenih vrata, osim u posebnim slučajevima kada je dozvoljeno prisustvo novinara i građana (čl. 77, tačka 2).

Poslovnik o radu Narodne skupštine RS usvaja stav da su „sjednice Narodne skupštine i njenih komisija javne“ (čl. 252, st. 1), a da bi se ipak održala sjednica iza zatvorenih vrata predviđena je rigorozna procedura.

Ustav FBiH izričito konstatuje da je u parlamentu Federacije BiH *“rad domova javan, osim u izuzetnim slučajevima predviđenim njihovim poslovnicima”*. Takva odredba u ovom ustavu postoji i za kantonalne zakonodavne organe, kao i za vijeća opština. Što se tiče parlamenta Federacije BiH, javnost rada se po Poslovniku, između ostalog, osigurava pravom predstavnika sredstava informisanja da prisustvuju i sjednicama domova i njihovih radnih tijela, te osiguranjem građanima slobodnog pristupa sjednicama ovih domova (Predstavnički dom to predviđa i za njegova radna tijela).

Ustavi svih kantona definišu da „skupština zasjeda javno, osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovníkom i objavljuje izvještaje o zasjedanjima i odlukama“. Poslovníci kantonalnih skupština takođe normiraju da su sjednice skupština i njihovih radnih tijela, u pravilu, otvorene za javnost ¹¹, što može biti uskraćeno iz razloga čuvanja tajne, onda kada je to propisano zakonom ili drugim propisom.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske propisuje da su u opštinama i gradovima „sve sjednice skupštine, komisija, odbora i savjeta javne“, a zatvorene sjednice održavaju se samo ako je to predviđeno zakonom. U vezi sa ovim čudi donekle restriktivan odnos prema javnosti rada skupština opština (opštinskih vijeća) i njenih radnih tijela koji proizilazi iz činjenice da, prema poslovnicima skupština opština, oni sami mogu da odluče da se o nekim pitanjima raspravlja bez prisustva javnosti ili da zabrane sredstvima javnog informisanja da izvještavaju o nekim pitanjima koja su bila predmet rasprave opštinskih tijela.

DISKRECIONO PRAVO

Diskreciono pravo pojedinih organa u vezi sa određenim pitanjima koja se direktno tiču učešća građana u procesu donošenja odluka može se posmatrati sa više aspekata. Ipak, kako god ga posmatramo, diskreciono pravo bi trebalo svesti na što manju moguću mjeru i zadržati tamo gdje je to zaista neophodno.

Najbolji primjer za to je nepostojanje obaveze pokretanja javne rasprave od strane zakonodavnih organa svih nivoa vlasti pri donošenju određenih propisa ili odluka (osim npr. u slučajevima izmjena ustava). Tako zakonodavni organi imaju pravo da sami odluče koja su pitanja «od posebnog značaja» za građane, te da nacrtate tih zakona ili odluka stave na javnu raspravu. Dakle, oni to mogu učiniti, ali ne moraju. Tako se u prošlosti dešavalo da se neki od najvažnijih zakona, koji se direktno tiču kvaliteta života građana, donose bez uključivanja građana. Dakle, sigurno je da određeni propisi, na svim nivoima vlasti, svakako zavređuju da o njima i javnost da svoj sud

¹¹ Izuzetak je Hercegovačko-neretvanski kanton gdje je na snazi Privremeni poslovnik o radu Skupštine ovog kantona iz 1998. gdje ne postoje odredbe koje se tiču javnosti rada

prije njihovog donošenja, te bi ovu obavezu trebalo i zakonom predvidjeti. Diskreciono pravo u vezi sa javnim raspravama očituje se i u načinu sprovođenja javne rasprave, organa njenog sprovođenja, usvajanja ili odbijanja dobijenih sugestija i sl.

Pored ovoga, proizvoljnost raspisivanja referendumna na pojedinim nivoima takođa je očita. Najbolji primjer je Ustav RS gdje stoji, praktično, da Narodna skupština RS može, ako hoće, da raspiše referendum o pitanjima o kojima hoće i da rezultat referenduma uvaži, ako hoće. Dakle, sve je proizvoljno: raspisivanje referenduma, izbor pitanja i uvažavanje volje građana. Upravo ovo diskreciono pravo dato pojedinim zakonodavnim organima obesmišlja sam referendum kao jednu vrlo demokratsku instituciju.

I na kraju, u vezi sa ovim pravom treba pomenuti i javnost rada pojedinih zakonodavnih organa i njihovih tijela, koji mogu, kako je to u ranijem tekstu navedeno, prema sopstvenom ubjedenju zatvoriti svoje pojedine sjednice za javnost.

POSTOJANJE MEHANI ZAMA INFORMISANJA GRAĐANA O MOGUĆNOSTIMA PARTICIPACIJE

Javnost rada organa vlasti i njihovu obavezu da o svom radu informišu građane treba smatrati ustavnim pravom građana i ustavnom obavezom tih organa. Ova prava i obaveze dalje su regulisane u mnogim zakonima, uključujući i zakone o sredstvima javnog informisanja, a posebno u Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Međutim, ukoliko nema potrebne konkretizacije, onda to zapravo znači samo ponavljanje ustavne ili zakonske proklamacije. Tako, Zakon o osnovama lokalne samouprave u FBiH uopšte ne sadrži takva rješenja, dok kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi sadrže više odredaba koje se direktno ili posredno odnose na prava građana na informisanost o donošenju odluka u organima vlasti u kantonu, mada su i tu prisutne značajnije razlike u zavisnosti od kantona. Opet, u Republici Srpskoj zakonodavac uvodi obavezu državnih i lokalnih tijela da o pojedinim pitanjima građane informišu, što je sadržano u Poslovniku o radu Narodne skupštine RS, te Zakonu o lokalnoj samoupravi koji predviđa mogućnost da načelnik obaveže organe lokalne jedinice da obavještavaju građane o svakoj fazi izrade nekog dokumenta za kojeg smatraju da je građanima naročito zanimljiv.

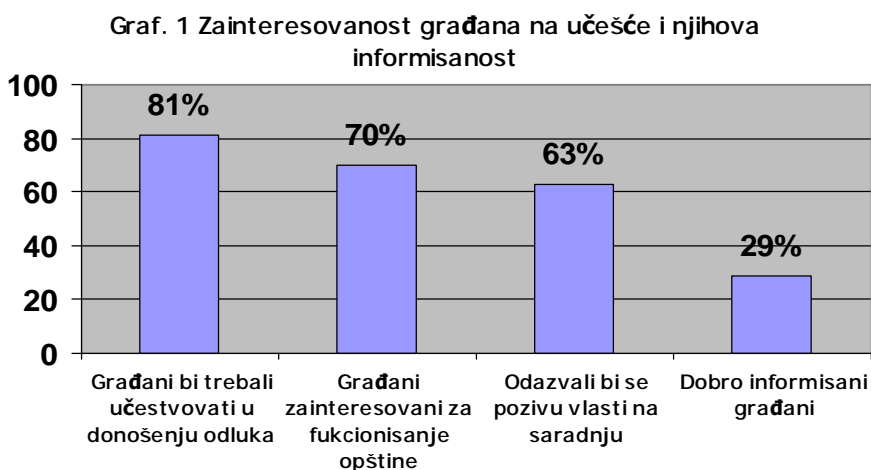
Na kraju, može se konstatovati da su mehanizmi informisanja građana o mogućnostima učešća nedovoljno tretirani skoro na svim nivoima, te da zavređuju kvalitetnija rješenja koja će uistinu pružiti građanima informacije, te time učiniti prvi, ujedno i najvažniji, korak u procesu uključivanja građana u procese donošenja odluka.

Ipak, pitanje koliko su građani zaista informisani biće analizirano u nastavku (praktični aspekt istraživanja).

NALAZI ISTRAŽIVANJA – PRAKTIČNI ASPEKT

Prema nalazima sprovedenog anketiranja na uzorku od 1000 ispitanika iz 10 opština BiH može se konstatovati da građani jesu zainteresovani za funkcionisanje njihovih opština (70% ispitanika). Ovo potvrđuje i podatak da većina ispitanih misli da da bi građani trebalo da učestvuju u političkom životu i utiču na donošenje odluka (81%), a čak 90% smatra da građani treba da nadgledaju rad vlasti. Na pitanje da li bi se odazvali pozivu upućenom od strane vlasti da daju svoj doprinos u donošenju neke opštinske odluke, skoro dvije trećine, tačnije 63%, građana je odgovorilo pozitivno. S druge strane, i pored njihove velike zainteresovanosti, prilično je mali procenat od ukupnog broja ispitanika koji su ocijenili da su dobro informisani o političkim dešavanjima na opštinskom nivou, tek 29%. (Graf. 1)

Većina građana poznaje tek jedan ili dva načina učešća u donošenju odluka, a čak 17% ih ne zna niti jedan od nekoliko, zakonom predviđenih, načina građanskog učešća.

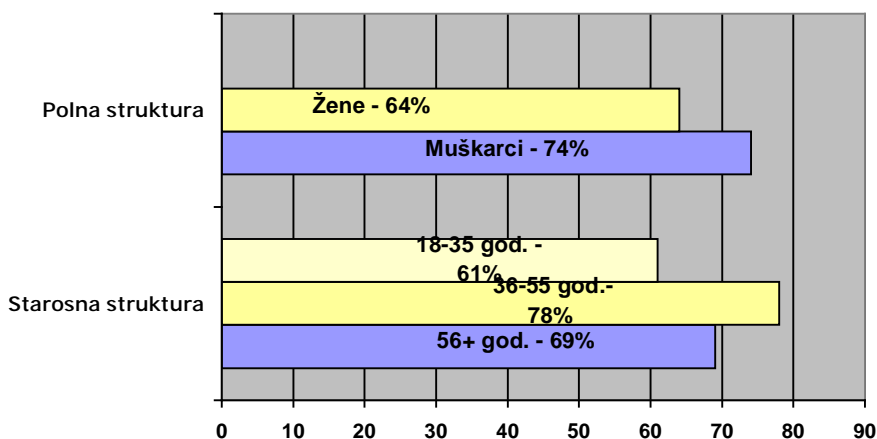


Iz navedenog proizilazi zaključak da građani jesu zainteresovani za rad lokalnih vlasti i imaju želju da učestvuju u odlučivanju na opštinskom nivou, ali kao najveća prepreka tome javlja se problem neinformisanosti, s jedne strane, o političkim zbivanjima na lokalnom uopšte, a s druge strane, o mogućnostima (načinima) kako da se uključe u proces donošenja odluka. Čak i trećina ispitanih službenika smatra da jedan od glavnih razloga zbog kojeg građani u većoj mjeri ne učestvuju u procesu odlučivanja jeste neinformisanost o mogućnostima učešća u odlučivanju.

Neinformisanost žena je nešto veća u odnosu na muškarce, gdje čak 74% žena izjavljuje da je slabo informisano o radu opštine u odnosu na 69% muškaraca koji tvrde isto. S druge strane, pripadnici mlađe kategorije ispitanika (18-35 godina) takođe pokazuju najmanju informisanost, gdje čak 74% pripadnika ove kategorije tvrde da su slabo informisani.

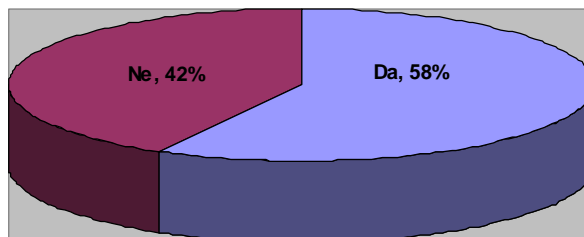
Posmatrano po polnoj i starosnoj strukturi, vidjećemo da su muškarci zainteresovaniji za funkcionisanje opštine i donošenje odluka u odnosu na žene, dok, s druge strane, najveću zainteresovanost pokazuju pripadnici srednje generacije (36-55 godina stosti). (Graf 2.)

Graf. 2 - Ispitanici koji su zainteresovani za funkcionisanje opštine



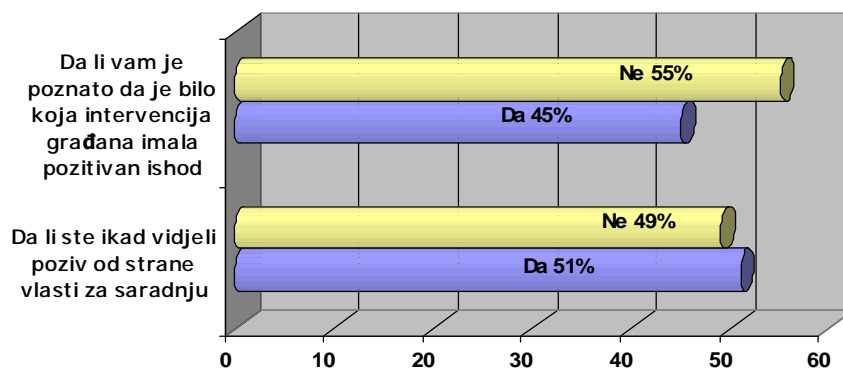
Od svih ispitanih građana njih 58% su do sada koristili barem jedan od zakonom predviđenih oblika učešća građana u donošenju odluke. S druge strane, čak 42% nikada nije koristilo niti jedan od ovih načina. (Graf. 3)

Graf. 3 - Da li ste do sada koristili bar jedan od predviđenih oblika za učešće



Interesantan je podatak da je tek oko polovine ispitanih građana vidjelo poziv od strane opštinskih vlasti da svojim učešćem doprinesu donošenju neke odluke, a načini informisanja građana su uglavnom putem medija, opštinskih obavještenja, te putem savjeta MZ. (Graf. 4)

Graf. 4

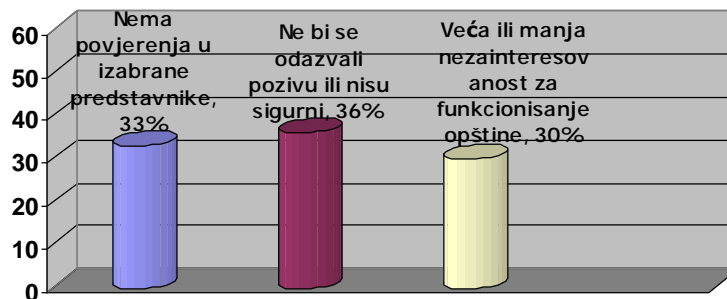


Za progres na polju transparentnosti rada i uključivanja građana u donošenje odluka nije dovoljno koristiti samo jedan kanal informisanja građana, da bi se formalno zadovoljili određeni principi ili standardi, nego pokrenuti suštinske promjene na polju informisanosti, uz korišćenje različitih mehanizama. Svakako bi više trebalo preferirati kanale dvosmjerne komunikacije sa građanima u odnosu na čisto informisanje.

Tek oko 45% ispitanih građana zna da je korišćenje bilo kojeg oblika učešća građana imalo pozitivan ishod, u smislu donošenja neke odluke ili izmjene postojeće (Graf. 3). Još jedan razlog koji stoji kao velika prepreka većem angažovanju građana u procesima donošenja odluka jesu iskustva iz prethodnog perioda kada njihova mišljenja nisu uvažena od strane opštinskih vlasti. Ovo vrlo demotivirajuće utiče na želju građana da ponovo uzmu učešća po istim ili sličnim pitanjima, jer građani smatraju da bi se isto opet ponovilo.

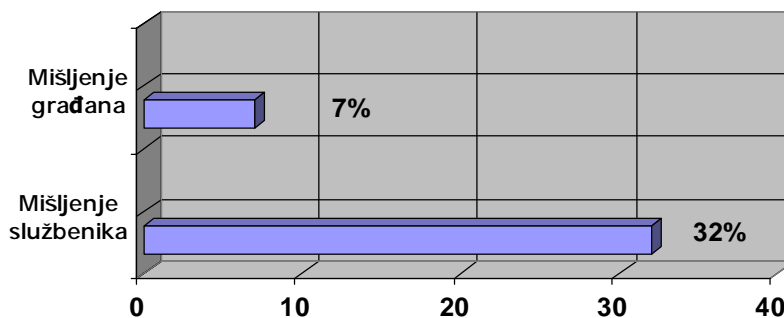
U vezi sa ovim jeste i činjenica da više od jedne trećine građana nemaju povjerenje u izabrane predstavnike (iako je od posljednjih lokalnih izbora prošlo tek šest mjeseci). Sa ovim procentom građana podudara se i procenat onih koji su u većoj ili manjoj mjeri nezainteresovani za funkcionisanje opštine (30%), te onih koji ili nisu opredijeljeni ili se sigurno ne bi odazvali pozivu vlasti na saradnju u smislu učešća u donošenju određenih odluka (Graf. 5)

Graf. 5 - (Ne)povjerenje u izabrane predstavnike i učešće građana



Evidentan je različit stav po pitanju ispitanih građana i službenika po pitanju građanskog učešća. Tako, čak 32% službenika smatra da građani ne bi trebalo aktivno da učestvuju u odlučivanju, a samo 7% ispitanika među građanima smatra to isto (Graf. 6).

Graf. 6 - Građani ne bi trebalo aktivno da učestvuju u donošenju odluka

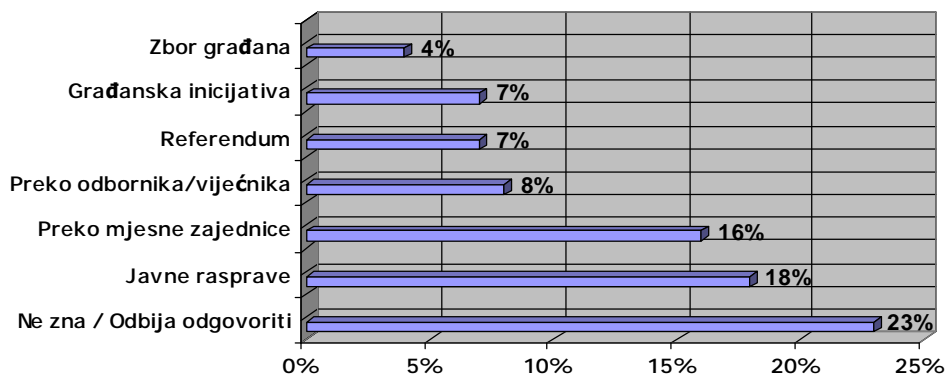


Može se konstatovati da svijest opštinskih službenika o prednostima koje donosi građanska participacija nije dovoljno razvijena, te da oni nisu u stanju u dovoljnoj mjeri prepoznati kvalitet odluka koje se donose uz uključivanje građana. Pored ovoga, sigurno je da kod određenog procenta službenika postoji i strah da bi se većim uključivanjem građana povećao nadzor nad njihovim radom, te smanjio prostor za eventualne nedozvoljene radnje.

Na pitanje o najboljim mehanizmima za učešće, građani su preferirali javne rasprave (18%), a potom slijede organizovanje kroz mjesne zajednice (16%), te direktni kontakti sa izabranim predstavnicima (posredan oblik učešća 8%), građanske inicijative (7%) i referendum (7%), zborova građana (4%), itd. Skoro jedna četvrtina ispitanika nije dala odgovor na ovo pitanje, što pretpostavlja postojanje loših iskustva građana sa postojećim mehanizmima, te oni smatraju da niti jedan nije „najbolji“.

Nevjerovatno zvuči činjenica da NIJEDAN od ključnih načina direktnog učešća građana u lokalnom odlučivanju (garantovanih zakonom) nije prepoznalo kao najbolje više od 18% građana. Ovako niski procenti koje su dobili pojedini oblici učešća građana, predviđeni zakonom, govore o zastarjelosti tih rješenja, uglavnom preuzetih iz prošlog sistema, a kojima je potrebna revizija. (Graf. 7)

Graf. 7 - Mišljenje građana o najboljim mehanizmima za učešće



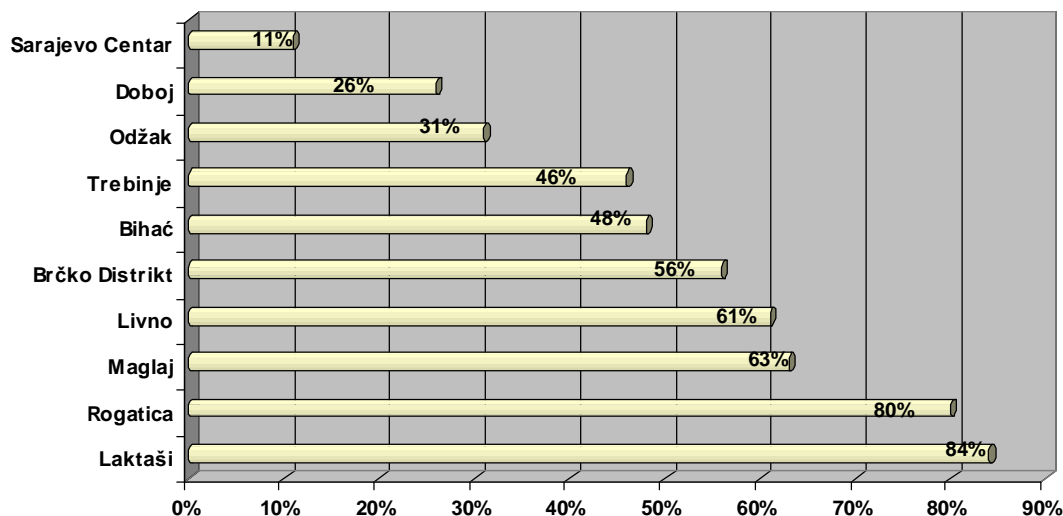
Posmatrano po polnoj strukturi, može se konstatovati da su muškarci češće od žena koristili skoro sve oblike učešća. S druge strane, posmatrano po starosnoj strukturi, pripadnici starije dobi su češće koristili referendum, zbor građana i mjesnu zajednicu u odnosu na ostale dvije starosne kategorije. Upravo ovi oblici učešća građana jesu zapravo u manje-više istoj formi preuzeti iz prethodnog sistema. Pripadnici mlađe i srednje dobi više preferiraju građanske inicijative i javne rasprave, kao novije oblike učešća građana u procesima donošenja odluka. (Tabela)

Da li ste do sada koristili nabrojane mehanizme za učešće građana u procesu donošenja odluka?

		POL		GODINE STAROSTI		
		Muški	Ženski	18-35	36-55	56+
		%	%	%	%	%
REFERENDUM	Da	21.01	16.62	10.35	24.30	28.67
	Ne	78.83	83.11	89.65	75.27	71.33
	Bez odgovora	0.16	0.27		0.43	
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PUTEM MJESNE ZAJEDNICE	Da	35.23	21.53	17.42	36.66	44.76
	Ne	64.61	78.20	82.58	62.91	55.24
	Bez odgovora	0.16	0.27		0.43	
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
ZBOR GRAĐANA	Da	27.49	15.26	14.65	26.90	33.57
	Ne	72.20	84.47	85.35	72.67	65.73
	Bez odgovora	0.32	0.27		0.43	0.70
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GRADANSKA INICIJATIVA	Da	16.75	17.17	19.44	15.18	15.38
	Ne	83.10	82.56	80.56	84.38	84.62
	Bez odgovora	0.16	0.27		0.43	
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
JAVNA RASPRAVA	Da	34.44	20.71	25.76	33.62	25.87
	Ne	65.40	79.02	74.24	65.94	74.13
	Bez odgovora	0.16	0.27		0.43	
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
NEKI DRUGI NAČIN	Da	3.95	1.36	4.29	1.52	4.20
	Ne	95.89	98.64	95.71	98.26	95.80
	Bez odgovora	0.16	0.27		0.22	
Total		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Na bazi istraživanja utvrđena je pojava da manje opštine pokazuju više spremnosti za saradnju sa građanima i više je iniciraju. Tome u prilog govori podatak da su ispitani građani manjih opština češće bili kontaktirani i od strane opštine na saradnju, koja se prvenstveno ogleda u pozivima za davanje sugestija, prijedloga, inicijativa, komentara za rješavanje aktuelnih problema ili donošenje i izmjenu određenih opštinskih odluka. (Grafikon 8)

Graf. 8 - Građani dobili ili vidjeli poziv od strane vlasti za saradnju



Ovo je donekle logično, s obzirom na to da manje opštine imaju mnogo manja finansijska sredstva na raspolaganju i vjerovatno im je potrebna podrška građana pri izboru prioriternih problema za rješavanje. Naravno, ovo je samo sa aspekta visine opštinskog budžeta, koji je, skoro po pravilu, vezan za veličinu opštine. S druge strane, sami građani u manjim opštinama osjećaju većinu problema kao «svoje» i odatle proizilazi i njihova veća spremnost za učešće, a rezultate ovoga mogu bolje i lično da osjete.

ANKETIRANJE GRAĐANA – ANALIZA REZULTATA

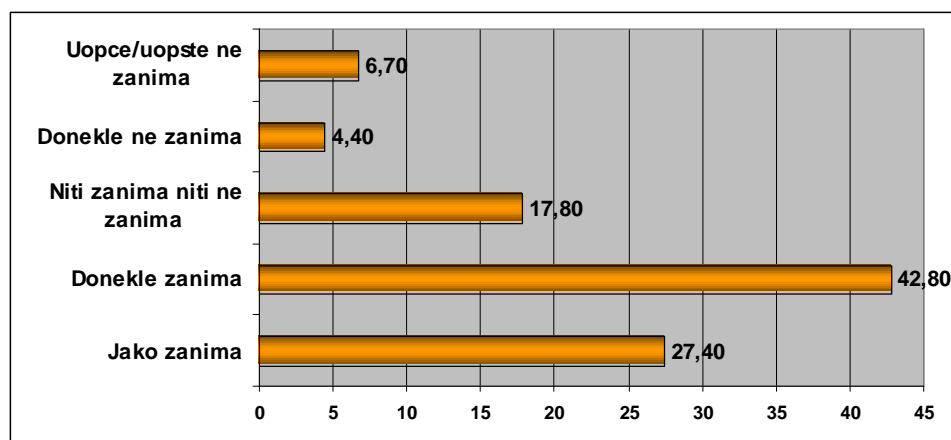
Sumirani rezultati na državnom nivou

U nastavku su prikazani sumirani rezultati anketiranja svih 1000 ispitanih građana u 10 opština uzorka, ukupno posmatrano, bez obzira na to o kojem entitetu ili konkretnoj opštini se radi.

Koliko vas, uopšteno, zanima rad i funkcionisanje opštine? (P1)

Većina ispitanika (70%) iz deset anketiranih opština u Bosni i Hercegovini u principu je zainteresovana za rad i funkcionisanje njihove opštine. Pri tome je najviše ispitanika (43%) donekle zainteresovano za navedene aktivnosti, dok je 27% veoma zainteresovano za njih. Dodatnih 18% ispitanika nije ni zainteresovano ni nezainteresovano, a 11% izražava nezainteresovanost za rad i funkcionisanje opštine. (Pri čemu 7% ispitanika ova tema uopšte, a 4% donekle ne zanima.) (Pogledati Grafik P1.)

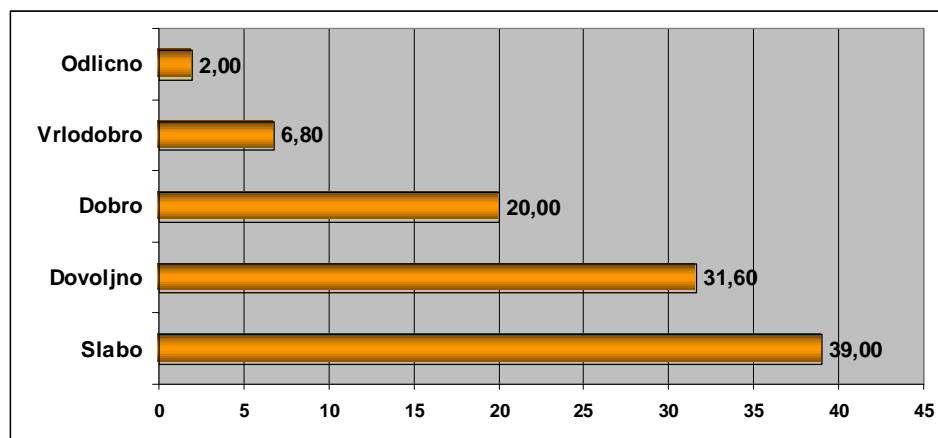
Grafik P1. Koliko vas, uopšteno, zanima rad i funkcionisanje opštine?



Kako biste na skali od 1 do 5 ocijenili Vaš stepen informisanosti o političkim zbivanjima u ovoj opštini, odnosno o nekim bitnim odlukama koje se tamo donose? (P2)

Nešto više od trećine ispitanika iz deset anketiranih opština u Bosni i Hercegovini (39%) procjenjuje da je slabo upoznata sa opštinskim političkim zbivanjima, tj. sa bitnim odlukama koje se u opštini donose. Nešto manje od toga (32%) smatra da je sa ovim političkim dešavanjima dovoljno upoznata, dok 29% ocjenjuje svoju informisanost o bitnim odlukama donesenim u njihovoj opštini kao, u određenoj mjeri, dobru (20% kao dobru, 7% kao vrlo dobru i 2% kao odličnu). (Pogledati Grafik P2.)

Grafik P2. Kako biste na skali od 1 do 5 ocijenili Vaš stepen informisanosti o političkim zbivanjima u ovoj opštini, odnosno o nekim bitnim odlukama koje se tamo donose?



Sada ću Vam pročitati neke rečenice u kojima su izražena neka tipična mišljenja ljudi po pitanju odnosa građana u donošenju odluka na nivou opštine. Molim Vas da mi za svaku od tih rečenica kažete da li se sa njom slažete ili ne. (P3)

Većina ispitanika iz anketiranih opština u Bosni i Hercegovini smatra da bi građani trebalo aktivno da učestvuju u političkom životu opštine nadgledajući rad vlasti (90%) i učestvujući u donošenju odluka (81%). Mali broj ispitanika (7%) smatrao je da bi vlasti trebalo pustiti da rade svoj posao bez učešća građana.

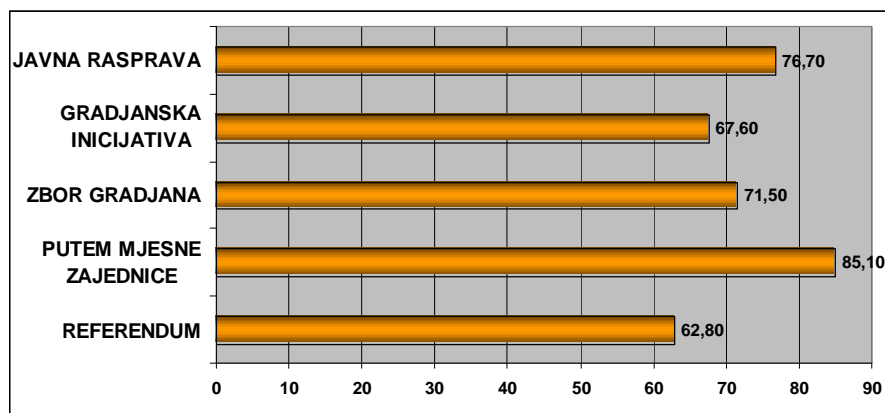
Na koje sve načine, po Vašem mišljenju, građani ove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine? Ili, za koje procese donošenja odluka organa opštine u kojima građani mogu učestvovati znate ili ste čuli? (P4)

Ispitanici iz anketiranih opština u BiH najčešće smatraju da bi građani mogli učestvovati u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou preko angažovanja kroz mjesne zajednice (17% svih odgovora), učešća u javnim raspravama (16% svih odgovora) i učešća u radu skupština opština/opštinskih vijeća preko odbornika/vijećnika (14% svih odgovora). Zatim je predložen referendum (8% svih odgovora), te djelovanje preko zbora građana (6% svih odgovora) i građanska inicijativa (5% svih odgovora). Čak 17% ispitanika izjavilo je da ne zna odgovoriti na ovo pitanje.

Da li, prema informacijama kojima Vi raspolazete, građani ove opštine mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine koristeći pri tome sljedeće mehanizme koje ću Vam pročitati? (P5)

Većina ispitanika smatra da građani njihove opštine mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka koristeći angažman u mjesnoj zajednici (85%) i javnu raspravu (77%). Slijede zbor građana (72%), građanska inicijativa (68%) i referendum (63%). (Pogledati Grafik P5.)

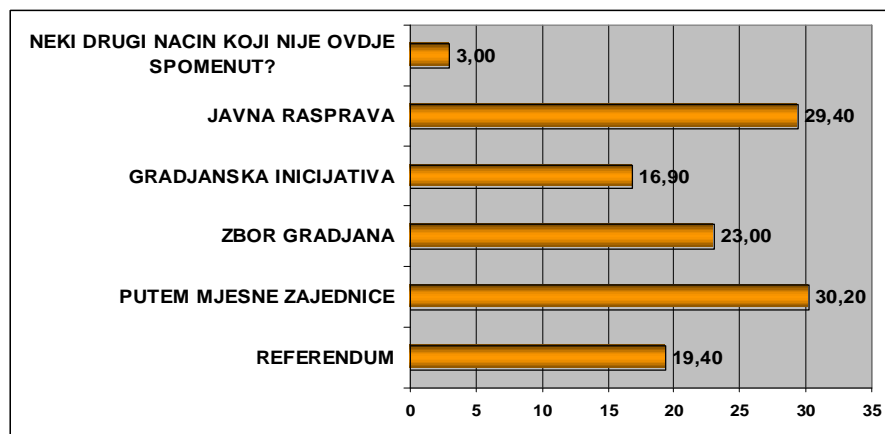
Grafik P5. Da li, prema informacijama kojima Vi raspoložete, građani ove opštine mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine koristeći pri tome sljedeće mehanizme koje ću Vam pročitati? (Odgovor: Da)



Građani u BiH mogu na nekoliko različitih načina učestvovati u donošenju odluka na nivou opštine. Pod učestvovanjem u donošenju odluka podrazumijevamo da građani svojim prijedlozima, komentarima utiču na to da se neke odluke u opštini donesu ili promijene. Molili bismo Vas da nam za svaki od tih načina kažete da li ste ih lično koristili do sada, odnosno da li znate nekog ko ih je koristio do sada? (P6)

Većina ispitanika iz anketiranih opština u BiH nije lično koristila jedan od navedenih načina učestvovanja u donošenju odluka na nivou opštine. Najčešće korišćeni mehanizmi bili su djelovanje putem mjesne zajednice i javne rasprave koje je do sada koristilo oko 30% ispitanika. Oko četvrtine ispitanika učestvovalo je u donošenju opštinskih odluka na zboru građana. Njih 19% je do sada izlazilo na referendum, dok je 17% koristilo građansku inicijativu. (Pogledati Grafik P5.)

Grafik P6. Građani u BiH mogu na nekoliko različitih načina učestvovati u donošenju odluka na nivou opštine. Pod učestvovanjem u donošenju odluka podrazumijevamo da građani svojim prijedlozima, komentarima utiču na to da se neke odluke u opštini donesu ili promijene. Molili bismo Vas da nam za svaki od tih načina kažete da li ste ih lično koristili do sada? (Odgovor: Da)



Kada se govori o poznavanju osoba koje su do sada koristile neke od navedenih načina učestvovanja u donošenju odluka na nivou opštine, podaci su nešto povoljniji. Tako nešto više od polovine ispitanika (59%) poznaje nekog ko je koristio mjesnu zajednicu, skoro polovina (49%) javnu raspravu. Nešto više od trećine ispitanika poznaje nekog ko je do sada koristio zbor građana (39%) i građansku inicijativu (34%). Najmanje ispitanika (22%) poznaje nekog ko je izlazio na referendum.

Da li Vam je poznato da je bilo koja intervencija građana ove opštine putem korišćenja jednog od gore navedenih načina, rezultirala nekom odlukom organa opštine u korist te inicijative? (P7)

Nešto manje od polovine ispitanika (45%) iz anketiranih opština u BiH zna da je korišćenje nekog od navedenih mehanizama dovelo do donošenja odluke organa opštine koja je od strane građana bila inicirana. Dvije petine ispitanika (41%) nije upoznato da je ijedan od načina djelovanja građana pozitivno rezultirao, dok je 13% odgovorilo da ne zna da odgovori na ovo pitanje.

Da li ste do sada ikada pozvani lično ili ste vidjeli neki poziv upućen od strane opštine gdje se građani pozivaju da učestvuju aktivno sa svojim prijedlozima, komentarima u planiranju ili donošenju neke odluke? (P8)

Nešto više od polovine ispitanika (51%) iz anketiranih opština u BiH do sada je bilo lično pozvano ili je vidjelo poziv upućen od strane opštine kojim su građani bili pozvani da aktivno učestvuju u donošenju neke odluke. Nešto manje od toga (47%) nije imalo ovo iskustvo.

Ako biste vidjeli neki takav poziv, bilo u medijima, bilo da ga lično dobijete, ili budete obaviješteni na neki drugi način, koliko je vjerovatno da biste se odazvali tom pozivu? Da li biste se sigurno odazvali tom pozivu, možda da, niste sigurni, možda ne ili sigurno ne? (P9)

Ukoliko bi na neki način dobili poziv za učestvovanje u procesu donošenja odluka vezanih za opštinska zbivanja, najveći dio ispitanika (63%) iz anketiranih opština u BiH smatra da bi se na njega odazvao, pri čemu je podjednak broj ispitanika koji procjenjuju da bi se sigurno i onih koji vjeruju da bi se možda odazvali ovom pozivu. Njih 21% nije bilo sigurno na koji bi način reagovalo, a manji broj ispitanika, 15%, je, sa manje ili više sigurnosti, izjavilo da ih poziv ne bi potakao da učestvuju u donošenju odluka na opštinskom nivou.

Koji su glavni razlozi zbog kojih biste se odazvali tom pozivu? (P10)

Kao glavne razloge zbog kojih bi se odazvali pozivu za učešće u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou, najveći broj ispitanika (59%) iz anketiranih opština u BiH navodi želju za boljim informisanjem. Slijedi mišljenje da bi im to pomoglo u rješavanju ličnog problema kojeg imaju sa opštinom (42%), te želja za učestvovanjem u odlučivanju (32%). Manji broj (10%) bi se na ovaj korak odlučio zbog nefunkcionisanja mjesnih zajednica. (Pogledati Grafik P10.)

svi rezlozi zba

kojih se ne bis

Možete li, molim Vas, reći na kraju koji su najbolji načini da građani poput vas učestvuju aktivnije u donošenju odluka opštinskih organa vlasti? (P12)

Ispitanici iz anketiranih opština u BiH smatrali su da su najbolji načini da građani poput njih aktivnije učestvuju u donošenju odluka opštinskih organa vlasti javne rasprave (18% svih odgovora) i angažovanje putem mjesnih zajednica (16% svih odgovora). Slijede kontakti sa odbornicima/vijećnicima (8% svih odgovora), građanska inicijativa i referendum (po 7% svih odgovora). Petina ispitanika (20%) izjavila je da ne zna odgovor na ovo pitanje.

Po Vašem mišljenju, koje teme ili pitanja su od posebnog interesa za građane da uzmu učešća u odlučivanju o njima? (P13)

Ispitanici iz anketiranih opština u BiH smatraju da su teme ili pitanja za koje građani imaju poseban interes da učestvuju u procesu odlučivanja o njima infrastruktura (19% svih odgovora), nezaposlenost (14% svih odgovora) i budžet (po 8% svih odgovora).

U cjelini gledano, koliko imate povjerenja u rad vijećnika/odbornika sadašnjeg opštinskog vijeća/skupštine opštine? Da li jako vjerujete, uglavnom vjerujete, uglavnom ne vjerujete ili u potpunosti ne vjerujete? (P14)

Najveći dio (62%) ispitanika iz anketiranih opština BiH ima povjerenja u rad odbornika/vijećnika sadašnje skupštine opštine/opštinskog vijeća, pri čemu skoro svi oni (57%) uglavnom vjeruju ovom radu. Trećina ispitanika (33%) nema povjerenja u rad odbornika/vijećnika, pri čemu najveći dio njih (26%) uglavnom ne vjeruje da oni dobro rade svoj posao. Od ukupnog broja ispitanika, njih 5% nije znalo ili nije željelo da odgovori na ovo pitanje.

A sadašnjeg načelnika opštine? (P15)

Najveći dio (64%) ispitanika iz anketiranih opština BiH ima povjerenja u rad sadašnjeg načelnika opštine, pri čemu veći dio njih (47%) uglavnom vjeruje njegovom radu. Čak 28% ispitanika ističe da ne vjeruje u rad sadašnjeg načelnika opštine, pri čemu najveći dio njih (23%) uglavnom nema povjerenja u njega. Od ukupnog broja ispitanika, njih 8% nije znalo ili nije željelo da odgovori na ovo pitanje.

Sumirani rezultati na entitetskom nivou

U nastavku su prikazani sumirani rezultati anketiranja svih 1000 ispitanih građana, posmatrano po entitetima, te Distriktu Brčko.

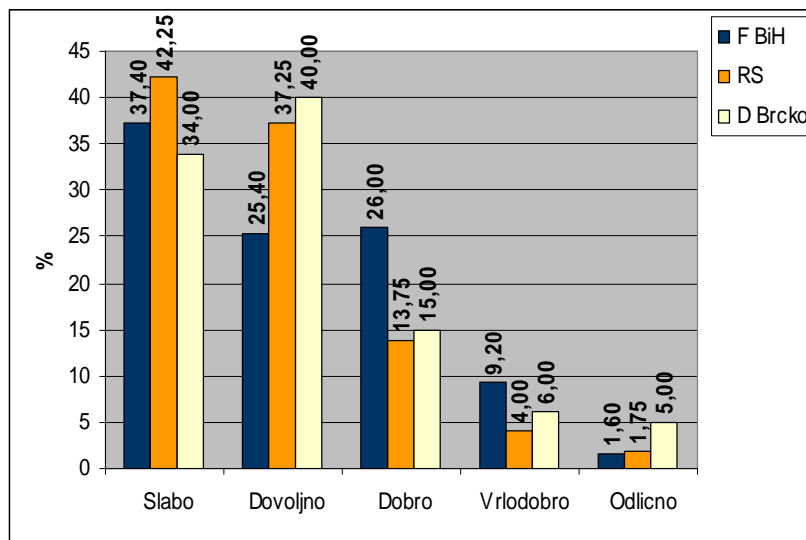
Koliko Vas, uopšteno, zanimaju rad i funkcionisanje opštine? (P1)

Ispitanici iz anketiranih opština u Federaciji BiH najzainteresovaniji su *za rad i funkcionisanje njihovih opština* (82%). Slijede ispitanici iz Distrikta Brčko (68%), dok su ispitanici iz anketiranih opština u Republici Srpskoj najmanje zainteresovani za isto (57%)¹². Dalja analiza pokazuje da su navedene razlike uzrokovane različitim brojem ispitanika, u anketiranim opštinama oba entiteta, te Distrikta Brčko, koji su veoma zainteresovani za rad i funkcionisanje njihove opštine. Naime, njih je najviše u anketiranim opštinama na području FBiH (39%), manje u Distriktu Brčko (25%), a najmanje u anketiranim opštinama sa područja RS (13%).

Kako biste na skali od 1 do 5 ocijenili Vaš stepen informisanosti o političkim zbivanjima u ovoj opštini, odnosno o nekim bitnim odlukama koje se tamo donose? (P2)

Ispitanici iz anketiranih opština u Federacija BiH češće od ispitanih sa preostala dva anketirana područja procjenjuju svoju upoznatost sa opštinskim političkim zbivanjima, tj. sa bitnim odlukama koje se u opštini donose kao dobru, dok ispitanici iz anketiranih opština u RS i Distrikta Brčko češće smatraju da su dovoljno upoznati sa političkim dešavanjima u svojoj opštini. (Pogledati Grafik P2.)

Grafik P2. Kako biste na skali od 1 do 5 ocijenili Vaš stepen informisanosti o političkim zbivanjima u ovoj opštini, odnosno o nekim bitnim odlukama koje se tamo donose?



¹² U cijelom izvještaju navođene su samo statistički značajne razlike između varijabli koje se porede. Za statistički značajnu razliku smatrana je razlika kod koje vjerovatnoća da je dobijena slučajno iznosi 5% ili manje, tj. ako je vrijednost $p=0,05$ ili manje.

Sada ću Vam pročitati neke rečenice u kojima su izražena neka tipična mišljenja ljudi po pitanju odnosa građana u donošenju odluka na nivou opštine. Molim Vas da mi za svaku od tih rečenica kažete da li se sa njom slažete ili ne. (P3)

Većina ispitanika iz anketiranih opština u svim područjima (FBiH, RS i Distrikt Brčko) smatra da bi građani trebalo aktivno da učestvuju u političkom životu opštine. Međutim, ispitanici iz anketiranih opština u FBiH češće od ispitanika iz anketiranih opština u RS smatraju da bi građani trebalo aktivno da nadgledaju rad vlasti. Značajne razlike postoje i kod odgovora *Vlasti treba pustiti da rade svoj posao bez učešća građana*, koji je najzastupljeniji u anketiranim opštinama RS (11%), manje prisutan u FBiH (6%) i najrjeđi u Distriktu Brčko (1%).

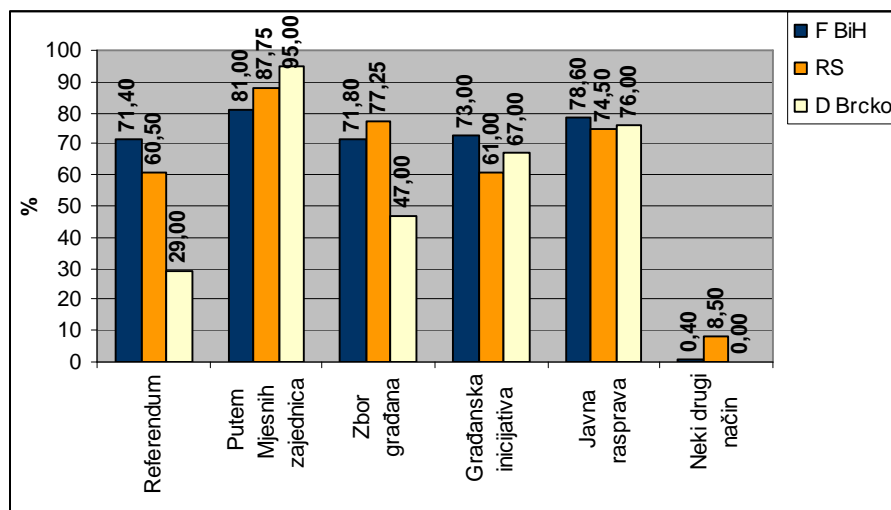
Na koje sve načine, po Vašem mišljenju, građani ove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine? Ili, za koje procese donošenja odluka organa opštine u kojima građani mogu učestvovati znate ili ste čuli? (P4)

Ispitanici iz anketiranih opština u FBiH, RS i Distrikta Brčko najčešće navode istih šest načina za koje smatraju da bi građani putem njih mogli učestvovati u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou: angažovanje kroz mjesne zajednice, učešće u javnim raspravama, učešće u radu opštinskih vijeća preko poslanika, referendum, zbor građana i građansku inicijativu. Međutim, ispitanici iz anketiranih opština u Federaciji BiH rjeđe od ispitanika sa preostala dva područja smatraju da je angažovanje kroz mjesne zajednice jedan od načina na koji bi građani mogli učestvovati u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou, dok češće od ispitanika sa preostala dva područja smatraju da bi to mogao biti referendum. U Distriktu Brčko kao petorangirani način predloženo je djelovanje kroz učešće u radu građanskih udruženja. Ispitanici iz anketiranih opština u RS i u Distriktu Brčko češće od ispitanika sa anketiranih opština iz FBiH izjavljuju da ne znaju odgovoriti na ovo pitanje.

Da li, prema informacijama kojima Vi raspolazete, građani ove opštine mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine koristeći pri tome sljedeće mehanizme koje ću Vam pročitati? (P5)

U anketiranim opštinama u FBiH između 71% i 81% ispitanika smatra da građani njihove opštine mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka koristeći sve navedene mehanizme. U anketiranim opštinama u RS taj raspon je nešto veći i kreće se od 61% (za referendum i građansku inicijativu), do 88% za angažman u mjesnoj zajednici. U Distriktu Brčko skoro svi ispitanici smatraju da je moguće, u navedene svrhe, djelovati putem mjesne zajednice (95%), dok 76% smatra isto za javnu raspravu i 67% za građansku inicijativu. Nasuprot tome, manje od polovine ispitanika (47%) nalazi da građani mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka koristeći zbor građana, a manje od trećine (29%) misli isto za referendum. Ispitanici iz anketiranih opština u RS češće su od ispitanika sa preostala dva područja odgovorili sa *Nešto drugo*, pri čemu su najčešće mislili na anketiranje građana. (Pogledati Grafik P5.)

Grafik P5. Da li, prema informacijama kojima Vi raspolazete, građani ove opštine mogu direktno učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine koristeći pri tome sljedeće mehanizme? (Odgovor: Da)

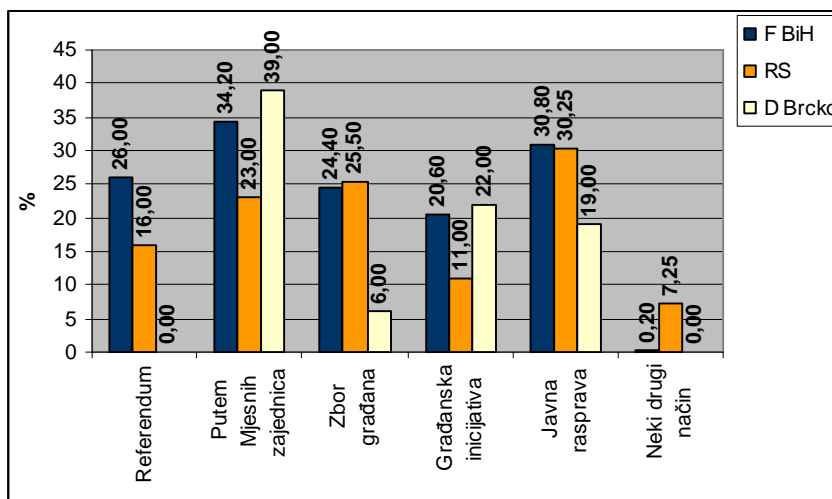


Građani u BiH mogu na nekoliko različitih načina učestvovati u donošenju odluka na nivou opštine. Pod učestvovanjem u donošenju odluka podrazumijevamo da građani svojim prijedlozima, komentarima utiču na to da se neke odluke u opštini donesu ili promijene. Molili bismo Vas da nam za svaki od tih načina kažete da li ste ih lično koristili do sada, odnosno da li znate nekog ko ih je koristio do sada? (P6)

Većina ispitanika iz anketiranih opština u FBiH, RS i Distriktu Brčko nije lično koristila nijedan od navedenih načina učestvovanja u donošenju odluka na nivou opštine. Međutim, u Federaciji BiH variranje između broja građana koji su koristili pojedine od navedenih mehanizama najmanje je i kreće se od 21% za građansku inicijativu do 34% za djelovanje putem mjesne zajednice. U RS je korišćenje referenduma, mjesne zajednice i građanske inicijative rjeđe nego u Federaciji BiH, dok je u Distriktu Brčko raspon rezultata najveći. Tako je ovdje 39% ispitanika djelovalo putem mjesne zajednice, a 6% ispitanika koristilo zbor građana. Na području Distrikta nije bilo ispitanika koji su koristili referendum.

Ispitanici iz anketiranih opština u RS češće su od ispitanika sa preostala dva područja odgovorili da su koristili *Nešto drugo*, pri čemu su najčešće mislili na anketiranje građana. (Pogledati Grafik P6.)

Grafik P6. Građani u BiH mogu na nekoliko različitih načina učestvovati u donošenju odluka na nivou opštine. Pod učestvovanjem u donošenju odluka podrazumijevamo da građani svojim prijedlozima, komentarima utiču na to da se neke odluke u opštini donesu ili promijene. Molili bismo Vas da nam za svaki od tih načina kažete da li ste ih lično koristili do sada, odnosno da li znate nekog ko ih je koristio do sada?



U anketiranim opštinama FBiH su razlike između broja ispitanika koji su koristili pojedine od navedenih mehanizama i poznaju nekog ko ih je koristio najmanje, a u Distiktu Brčko najveće, ali na svim anketiranim područjima broj ispitanika koji poznaju nekog ko je koristio neki od navedenih mehanizama veći je od broja ispitanika koji su isti lično koristili za svaki od pojedinih mehanizama. Izuzetak jedino predstavlja korišćenje referenduma kod kojeg ovakvih razlika nema.

Da li Vam je poznato da je bilo koja intervencija građana ove opštine putem korišćenja jednog od gore navedenih načina, rezultirala nekom odlukom organa opštine u korist te inicijative? (P7)

U anketiranim opštinama u FBiH, RS i Distriktu Brčko nešto manje od polovine ispitanika (42%-48%) zna da je korišćenje nekog od navedenih mehanizama dovelo do donošenja odluke organa opštine koja je od strane građana bila inicirana. Međutim, u anketiranim opštinama u RS ispitanici su rjeđe od ispitanika sa preostala dva područja odgovarali da im nije poznato da je ijedan od načina djelovanja građana pozitivno rezultirao, nego su češće odgovarali da ne znaju da odgovore na ovo pitanje.

Da li ste do sada ikada pozvani lično ili ste vidjeli neki poziv upućen od strane opštine gdje se građani pozivaju da učestvuju aktivno sa svojim prijedlozima, komentarima u planiranju ili donošenju neke odluke? (P8)

Ispitanici iz anketiranih opština u Republici Srpskoj (59%) i Distriktu Brčko (56%) češće su od ispitanika iz anketiranih opština u Federaciji BiH (43%) bili lično pozvani ili su vidjeli poziv upućen od strane opštine kojim su se građani pozivali da aktivno učestvuju u donošenju neke odluke.

Ako biste vidjeli neki takav poziv, bilo u medijima, bilo da ga lično dobijete, ili budete obaviješteni na neki drugi način, koliko je vjerovatno da biste se odazvali tom pozivu? Da li biste se sigurno odazvali tom pozivu, možda da, niste sigurni, možda ne ili sigurno ne? (P9)

Ukoliko bi na neki način dobili poziv za učestvovanje u procesu donošenja odluka vezanih za opštinska zbivanja, više ispitanika iz anketiranih opština u FBiH (72%) nego što je to slučaj sa ispitanicima iz anketiranih opština u RS (53%) i Distriktu Brčko (56%), smatra da bi se na njega odazvalo. Navedena razlika je uzrokovana većim brojem ispitanika iz anketiranih opština u FBiH koji procjenjuju da bi se sigurno odazvali na ovaj poziv, te većim brojem ispitanika iz anketiranih opština u RS koji izjavljuju da se možda ne bi odazvali i većim brojem ispitanika iz Distrikta Brčko koji izjavljuju da ih poziv sigurno ne bi potakao da učestvuju u donošenju odluka na opštinskom nivou.

Koji su glavni razlozi zbog kojih biste se odazvali tom pozivu? (P10)

Glavni razlozi zbog kojih bi se ispitanici iz anketiranih opština u FBiH, RS i Distriktu Brčko odazvali pozivu za učešće u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou rangirani su na isti način: najčešće je navođena želja za boljim informisanjem, slijedi mišljenje ispitanika da bi im to pomoglo u rješavanju ličnog problema kojeg imaju sa opštinom, te želja za učestvovanjem u odlučivanju i, na kraju, nefunkcionisanje mjesnih zajednica.

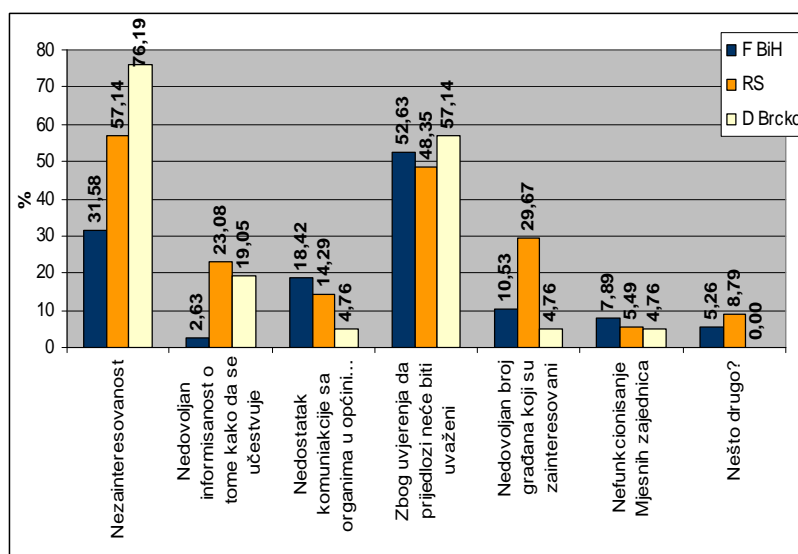
Nefunkcionisanje mjesnih zajednica češće je razlog zbog kojeg bi se na učestvovanje u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou odlučili ispitanici iz anketiranih opština u FBiH nego ispitanici iz preostala dva područja. Takođe je u anketiranim opštinama FBiH i Distriktu Brčko češće navođeno da bi želja za učešćem u odlučivanju nagnala ispitanike da se odazovu dobijenom pozivu. Želja za boljim informisanjem prisutnija je kao glavni ra

Tc (e) Tj -0.2688 Tc (m) Tj 2.28984 T () Tj 0.03672 Tc (i) Tj 2.76984 c (s)
92) Tj-0.02208 Tc (z) Tj-0.138 Tc (03672 Tc (i) Tj-0. (n) Tj-0.08376 Tc (o Tc (t) Tj2 Tc (j0.05304 Tc (72 Tc (i) Tj-0.095Tc (m) Tgj-0.

Koji su glavni razlozi zbog kojih se ne biste odazvali tom pozivu? (P11)

U anketiranim opštinama FBiH, ispitanici koji su naveli da se ne bi odazvali pozivu za učestvovanje u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou, najčešće su kao razlog naveli uvjerenje da prijedlozi dobijeni na ovaj način ne bi bili uvaženi, dok su ispitanici iz RS i Distrikta Brčko najčešće naveli nezainteresovanost za ovakvu vrstu djelovanja. Ispitanici iz RS i Distrikta Brčko takođe su češće od ispitanika iz anketiranih opština u FBiH naveli da se navedenom pozivu ne bi odazvali zbog nedovoljne informisanosti o načinima učestvovanja. Ispitanici iz FBiH i RS češće su od ispitanika iz Distrikta Brčko izjavili da nemaju dovoljno komunikacije sa organima u opštini ili sa izabranim predstavnicima, a ispitanici iz anketiranih opština u RS da bi odbili poziv jer je nedovoljan broj građana koji su zainteresovani za ovakvu vrstu djelovanja. Ispitanici iz anketiranih opština u FBiH i RS naveli su i neke druge razloge za odbijanje navedenog poziva, pri čemu su najčešće mislili da nemaju dovoljno vremena.

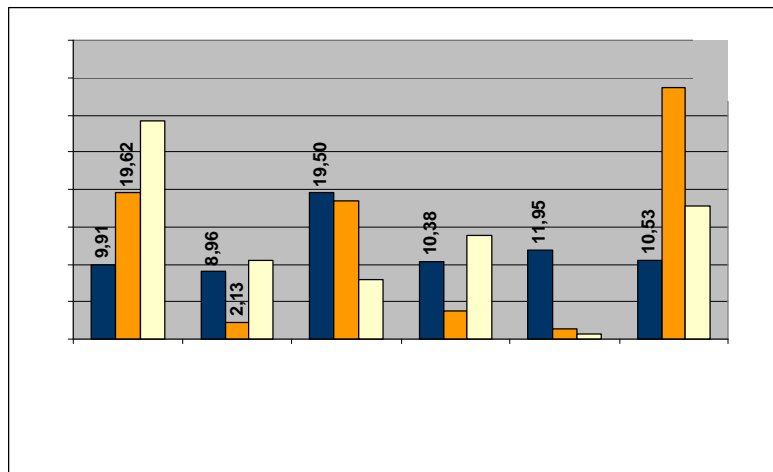
Grafik P11. Koji su glavni razlozi zbog kojih se ne biste odazvali tom pozivu?



Možete li, molim Vas, reći na kraju koji su najbolji načini da građani poput Vas učestvuju aktivnije u donošenju odluka opštinskih organa vlasti? (P12)

Ispitanici iz Distrikta Brčko najčešće su smatrali da je najbolji način da građani poput njih aktivnije učestvuju u donošenju odluka opštinskih organa vlasti, angažovanje putem mjesnih zajednica, dok su ispitanici iz anketiranih opština u Federaciji smatrali da su to javne rasprave. Ispitanici iz anketiranih opština u RS najčešće (34%) nisu znali da odgovore na ovo pitanje, ili su u podjednako mjeri navodili oba odgovora. U anketiranim opštinama u FBiH na drugom mjestu je referendum koji skoro da uopšte nije zastupljen na preostala dva područja, dok su u Distriktu Brčko na drugom i trećem mjestu kontakti sa odbornicima/vijećnicima i građanske inicijative.

Grafik P12. Koji su glavni razlozi zbog kojih se ne biste odazvali tom pozivu?



ANKETIRANJE SLUŽBENIKA – ANALIZA REZULTATA

Sumirani rezultati na državnom nivou

U nastavku su prikazani sumirani rezultati anketiranja svih 100 ispitanih opštinskih službenika u 10 opština uzorka, ukupno posmatrano, bez obzira na to o kojem entitetu ili konkretnoj opštini se radi.

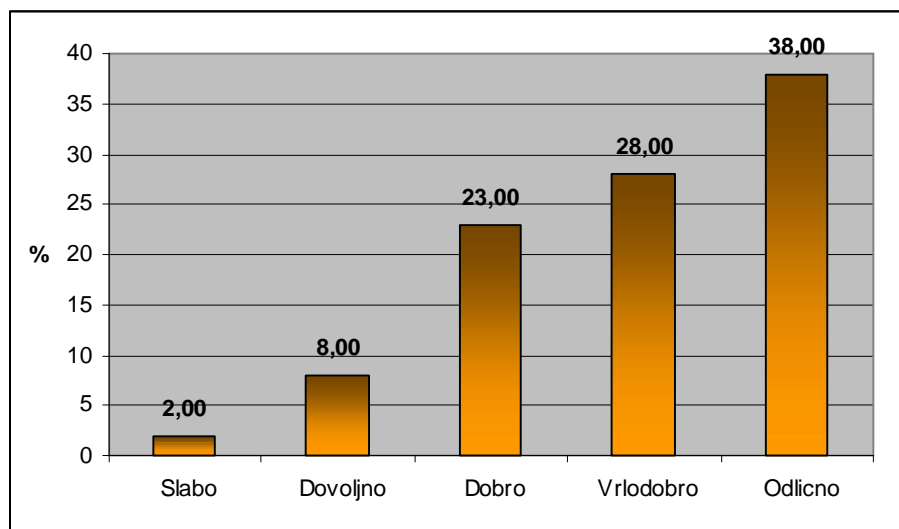
Sada ću Vam pročitati neke rečenice u kojima su izražena neka tipična mišljenja ljudi po pitanju odnosa građana u donošenju odluka na nivou opštine. Molim Vas da mi za svaku od tih rečenica kažete da li se sa njom slažete ili ne. (P1)

Službenici iz anketiranih opština u BiH, kao i građani, u većini (95%) smatraju da bi građani trebalo aktivno da učestvuju u političkom životu opštine. Međutim, istovremeno, trećina (32%) anketiranih službenika procjenjuje da građani ne bi trebalo aktivno da učestvuju u odlučivanju, ali da ih treba stalno informisati o odlukama koje se donesu. Čak 17% anketiranih službenika smatra da učešće građana u odlučivanju usporava donošenje odluka i potrebno ga je svesti na najmanju moguću mjeru, a 12% nalazi da su građani izabrali svoje predstavnike i da je njihovo učešće u odlučivanju zbog toga nepotrebno.

Kako biste na skali školskih ocjena od 1 do 5 ocijenili Vaš stepen informisanosti o radu opštine, odnosno o nekim bitnim odlukama koje se tamo donose? (P2)

Opštinski službenici iz anketiranih opština, u principu, smatraju da su upoznati sa radom opštine (89%), pri čemu 38% procjenjuje da je odlično, 28% da je vrlo dobro, a 23% da je dobro informisano o istom. (Pogledati Grafik P2.)

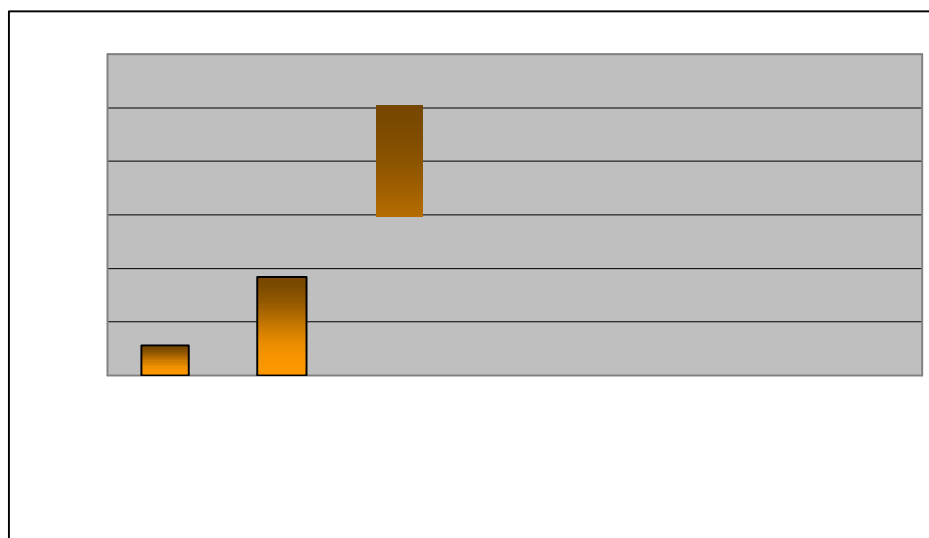
Grafik P2. Kako biste na skali od 1 do 5 ocijenili Vaš stepen informisanosti o političkim zbivanjima u ovoj opštini, odnosno o nekim bitnim odlukama koje se tamo donose?



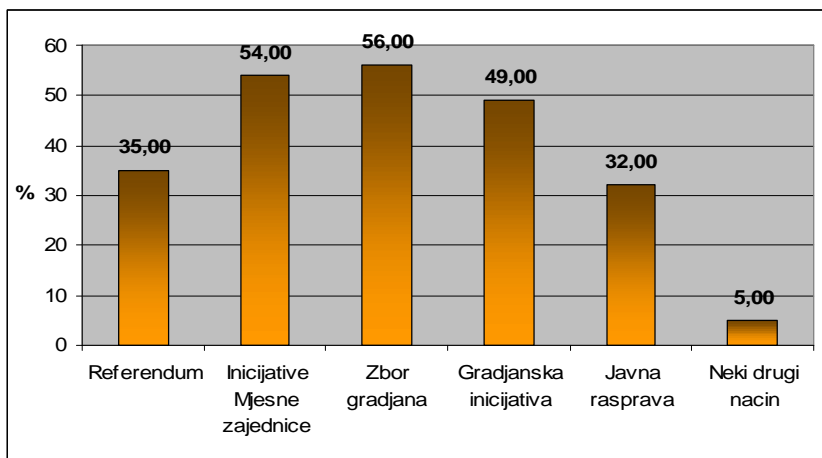
Na koje sve načine, po Vašem mišljenju, građani ove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine? Ili, za koje procese donošenja odluka organa opštine u kojima građani mogu učestvovati znate ili ste čuli da se mogu primijeniti? (P3)

Službenici iz anketiranih opština najčešće smatraju da bi građani mogli učestvovati u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou preko učešća na javnim tribinama i raspravama (25%). Slijede angažman putem mjesne zajednice (19%) i preko kontakata sa odbornicima/vijećnicima (17%), a zatim zborovi građana (10%) i djelovanje preko građanske inicijative (9%). Referendum i anketiranje građana kao načine građanskog učešća u procesu donošenja odluka organa opštine navodio je mali broj anketiranih službenika (po 3%). (Pogledati Grafik P3.)

Grafik P3. Na koje sve načine, po Vašem mišljenju, građani ove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine?



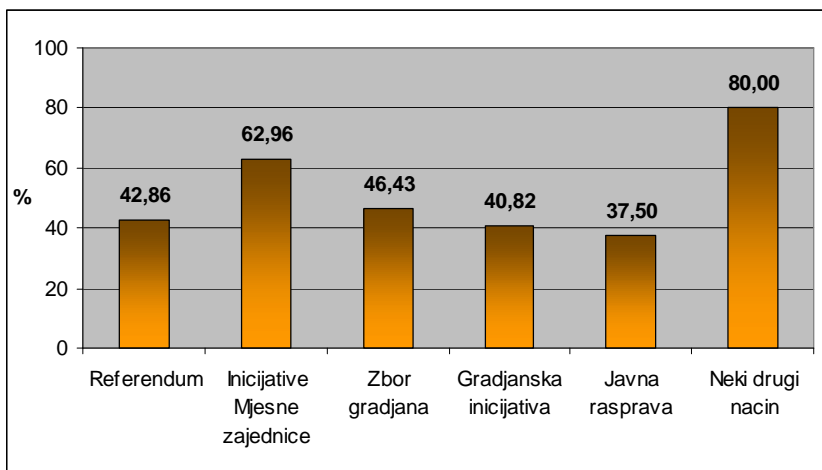
Grafik P4. Da li se, prema informacijama kojima Vi raspolazete, u ovoj opštini primjenjuju sljedeća rješenja o načinima učešća građana u procesu odlučivanja u posljednjih godinu dana? (Odgovori: Da)



Kako biste ocijenili odziv građana, odnosno stepen njihovog učešća u nabrojanim oblicima/načinima učešća građana? Zadovoljavajući ili nezadovoljavajući? (P5)

Službenici iz anketiranih opština najčešće (63%) procjenjuju da je stepen učešća građana u inicijativama mjesne zajednice zadovoljavajući. Skoro polovina ispitanika (46%) misli isto za zborove građana. Nešto manje procjenjuje učešće građana na referendumu (43%), građanskim inicijativama (41%) i javnim raspravama zadovoljavajućim. (Odgovor *Neki drugi način* odnosi se na anketiranje građana i, kako je to vidljivo iz analize po entitetskim nivoima, zastupljen je samo u RS.) (Pogledati Grafik P5.)

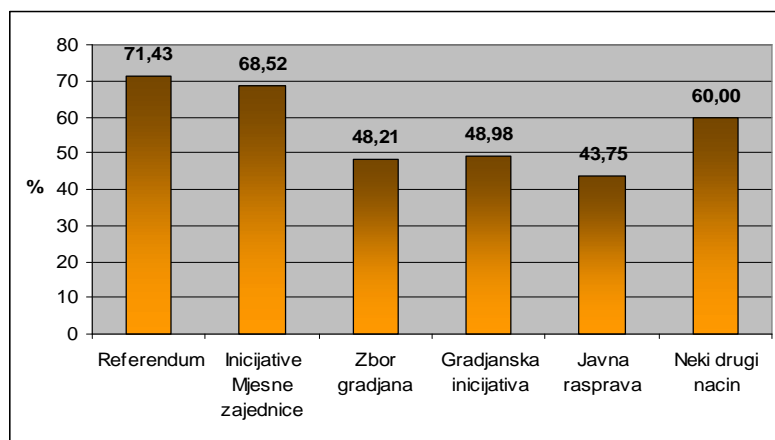
Grafik P5. Kako biste ocijenili odziv građana, odnosno stepen njihovog učešća u nabrojanim oblicima/načinima učešća građana? (Odgovori: Zadovoljavajući)



Da li znate za slučajeve da su građani direktno uticali na donošenje ili promjenu nekih već ranije donesenih odluka? (P6)

Službenici iz anketiranih opština najčešće znaju da su građani direktno uticali na donošenje ili promjenu nekih već ranije donesenih odluka putem referenduma (71%) i inicijative mjesne zajednice (69%). Nešto manje od polovine službenika zna da su građanska inicijativa (49%), zbor građana (48%) i javna rasprava (44%) doveli do donošenja ili promjene neke već ranije donijete odluke. (Pogledati Grafik P6.)

Grafik P6. Da li znate za slučajeve da su građani direktno uticali na donošenje ili promjenu nekih već ranije donesenih odluka? (Odgovori: Da)



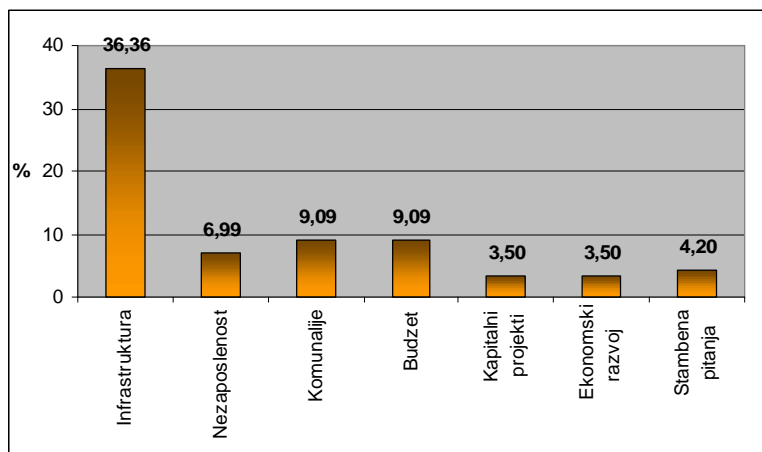
Koji od ovih načina učešća građana u procesu odlučivanja je, po Vašem mišljenju, najefikasniji u ovoj opštini? (P7)

Većina službenika iz anketiranih opština smata da je najefikasniji mehanizam za učešće građana u procesu odlučivanja na opštinskom nivou korišćenje izabranih odbornika (39%). Manje službenika nalazi da su to referendum (15%), javna rasprava (13%), mjesne zajednice (12%), zbor građana (10%) i građanska inicijativa (9%).

Po Vašem mišljenju, koje teme ili pitanja su od posebnog interesa za građane da uzmu učešća u odlučivanju o njima na lokalnom nivou? (P8)

Službenici iz anketiranih opština najčešće smatraju da je za građane od posebnog interesa da se uključe u odlučivanje kada se radi o infrastrukturnim pitanjima (36% svih odgovora), Slijede komunalije i budžet (po 9% svih odgovora), te nezaposlenost (7% svih odgovora). Čak 11% ispitanika nije željelo odgovoriti na ovo pitanje. (Pogledati Grafik P8.)

Grafik P8. Po Vašem mišljenju, koje teme ili pitanja su od posebnog interesa za građane da uzmu učešća u odlučivanju o njima na lokalnom nivou?



Na koje sve načine opštinske vlasti informišu građane o mogućnostima za učešće, tj. pozivaju građane da učestvuju u donošenju odluka? (P9)

Službenici iz anketiranih opština najčešće su naveli da opštinske vlasti informišu/pozivaju građane o mogućnostima za učešće u procesu donošenja odluka putem medija (93% svih odgovora). Manje od polovine spomenulo je i službena opštinska obavještenja (48%), a oko trećine (35%) savjete mjesnih zajednica. Zvanične opštinske internet prezentacije kao način za informisanje građana naveo je mali broj (6%) ispitanika, njih 20% je reklo *Nešto drugo*, pri čemu je uglavnom podrazumijevalo biltene, plakate, letke i oglasnu ploču.

Kako biste ocijenili stepen dostupnosti informacija građanima o mogućnostima učestvovanja u procesu odlučivanja? (P10)

Većina službenika iz anketiranih opština (82%) smatra da je stepen dostupnosti informacija o mogućnostima učestvovanja građana u procesu odlučivanja zadovoljavajući.

Koliko je, po Vašem mišljenju, važno da građani, osim putem svojih izabраниh predstavnika, i na druge načine aktivnije učestvuju u procesu odlučivanja u ovoj opštini? (P11)

Skoro svi službenici iz anketiranih opština (98%) smatraju da je važno da građani, osim putem svojih izabраниh predstavnika, i na druge načine aktivnije učestvuju u procesu odlučivanja na opštinskom nivou. (Pri čemu veći dio službenika – 74% smatra da je navedeno veoma važno, a manji – 24% da je donekle važno).

Sumirani rezultati na entitetskom nivou

U nastavku su prikazani sumirani rezultati anketiranja svih 100 ispitanih opštinskih službenika, posmatrano po entitetima, te Distriktu Brčko.

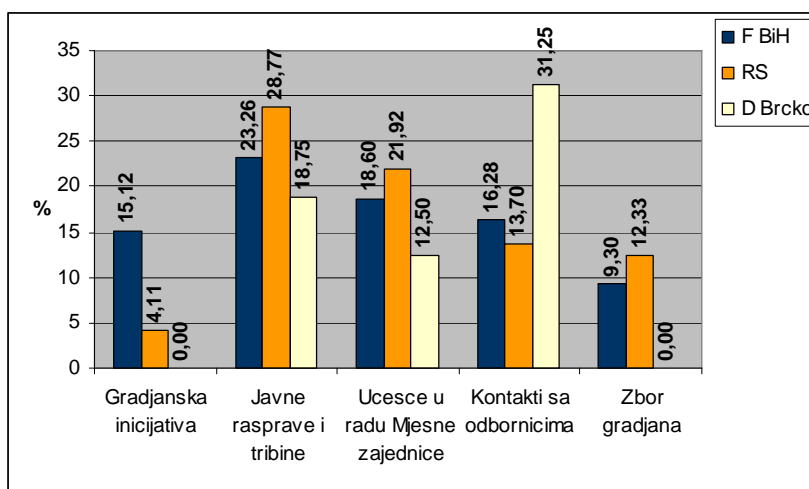
Sada ću Vam pročitati rezultate (a) Tj 0.02688 Tc (t) Tj 0.10992 Tc 34992 j0283472 Tc (d) Tj0.0

ću

Na koje sve načine, po Vašem mišljenju, građani ove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine? Ili, za koje procese donošenja odluka organa opštine u kojima građani mogu učestvovati znate ili ste čuli da se mogu primijeniti? (P3)

Službenici iz anketiranih opština u FBiH i RS i Distrikta Brčko najčešće navode ista tri načina za koje smatraju da bi građani putem njih mogli učestvovati u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou: učešće u javnim raspravama i tribinama, angažovanje kroz mjesne zajednice i djelovanje putem kontakata sa odbornicima/vijećnicima. Službenici iz FBiH dalje smatraju da su to građanska inicijativa i zbor građana, dok oni iz RS misle isto za zbor građana, a samo mali broj njih navodi građansku inicijativu kao jedan od načina na koji bi građani mogli učestvovati u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou. Službenici iz Distrikta Brčko najčešće smatraju da su kontakti sa odbornicima/vijećnicima način putem kojeg građani njihove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine. Slijede javne rasprave i tribine, te učešće u radu mjesne zajednice. (Pogledati Grafik P3.)

Grafik P3. Na koje sve načine, po Vašem mišljenju, građani ove opštine mogu učestvovati u procesu donošenja odluka organa opštine?



Da li se, prema informacijama kojima Vi raspolazete, u ovoj opštini primjenjuju sljedeća rješenja o načinima učešća građana u procesu odlučivanja u posljednjih godinu dana? (P4)

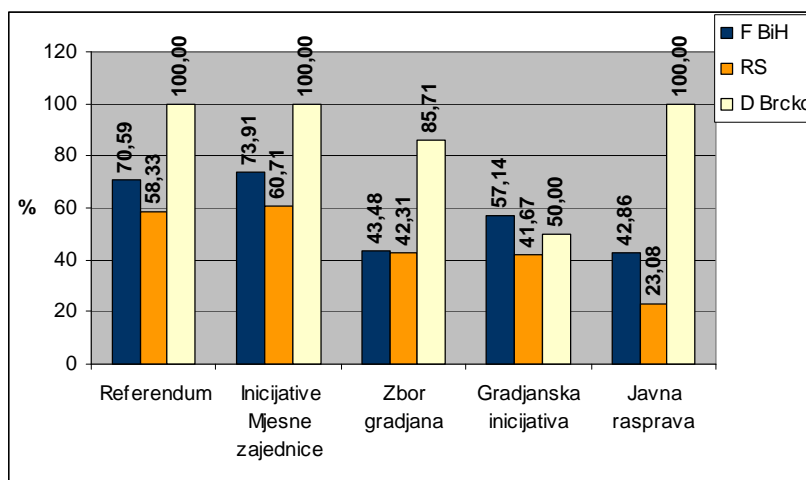
Službenici iz anketiranih opština u FBiH rjeđe od službenika iz anketiranih opština u RS znaju da su u posljednjih godinu dana u njihovim opštinama primjenjivane inicijative mjesne zajednice. Statistički značajnih razlika u drugim odgovorima nema, mada postoji tendencija bolje upoznatosti o primjenama pojedinih rješenja u anketiranim opštinama RS i Distriktu Brčko. Naime, veći broj službenika iz RS i Distrikta Brčko zna da su u njihovoj opštini primjenjivani zborovi građana. Zatim, veći broj službenika iz anketiranih opština u RS upoznat je sa činjenicom da se u njihovoj opštini primjenjuju građanske inicijative, a veći broj službenika iz Distrikta Brčko zna da su u njihovoj opštini primjenjivani referendum i javne rasprave. Službenici iz anketiranih opština u RS češće su spominjali neki drugi način, najčešće pod tim podrazumijevajući anketiranje građana. (Pogledati Grafik P4.)

Grafik P4. Da li se, prema informacijama kojima Vi raspolazete, u ovoj opštini primjenjuju sljedeća rješenja o načinima učešća građana u procesu odlučivanja u posljednjih godinu dana? (Odgovori: Da)

Da li znate za slučajeve da su građani direktno uticali na donošenje ili promjenu nekih već ranije donesenih odluka? (P6)

Svi anketirani službenici iz Distrikta Brčko znaju za slučajeve da su građani direktno uticali na donošenje ili promjenu nekih već ranije donesenih odluka putem referenduma, inicijative mjesne zajednice i javne rasprave. Većina je upoznata i sa ovakvim rezultatom građanskog djelovanja putem zbora građana, a polovina građanske inicijative. Nasuprot tome, najveći dio službenika iz anketiranih opština u FBiH i RS upoznata je da su inicijative mjesne zajednice i referendum doveli do donošenja ili promjene neke već ranije donijete odluke, a slijede građanska inicijativa, zbor građana i javna rasprava.

Grafik P6. Da li znate za slučajeve da su građani direktno uticali na donošenje ili promjenu nekih već ranije donesenih odluka? (Odgovori: Da)



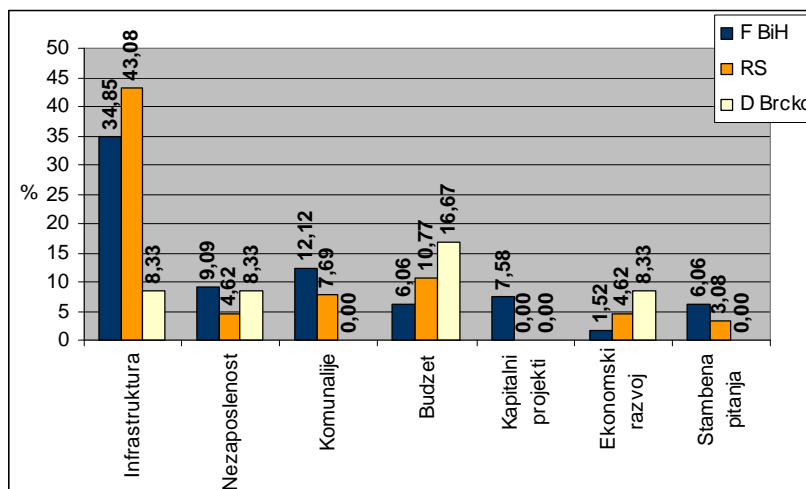
Koji od ovih načina učešća građana u procesu odlučivanja je, po Vašem mišljenju, najefikasniji u ovoj opštini? (P7)

Većina službenika iz anketiranih opština iz svih područja (FBiH, RS i Distrikt Brčko) smatra da je najefikasniji mehanizam za učešće građana u procesu odlučivanja na opštinskom nivou korišćenje izabраних odbornika (36-50%). U Distriktu Brčko još se navode javna rasprava i građanska inicijativa, dok u anketiranim opštinama u FBiH slijede zbor građana i referendum, a u anketiranim opštinama u RS mjesne zajednice, te referendum i javne rasprave.

Po Vašem mišljenju, koje teme ili pitanja su od posebnog interesa za građane da uzmu učešća u odlučivanju o njima na lokalnom nivou? (P8)

Službenici iz anketiranih opština iz FBiH i RS najčešće smatraju da je za građane od posebnog interesa da se uključe u odlučivanje kada se radi o infrastrukturnim pitanjima, što je odgovor koji je rjeđe zastupljen u Distriktu Brčko, u kojem službenici nalaze da su građanima najbitnija pitanja budžeta. (Pogledati Grafik P8.)

Grafik P8. Po Vašem mišljenju, koje teme ili pitanja su od posebnog interesa za građane da uzmu učešća u odlučivanju o njima na lokalnom nivou?



Na koje sve načine opštinske vlasti informišu građane o mogućnostima za učešće, tj. pozivaju građane da učestvuju u donošenju odluka? (P9)

Službenici iz anketiranih opština iz svih područja (F BiH, RS i Distrikt Brčko) najčešće su naveli da opštinske vlasti informišu/pozivaju građane o mogućnostima za učešće u procesu donošenja odluka putem medija (90-98% svih odgovora). Više od polovine službenika iz anketiranih opština u RS i Distriktu Brčko spomenulo je i službena opštinska obavještenja (63-70%), a službenici iz RS i savjete mjesnih zajednica (65%). Zvanične opštinske internet prezentacije kao način za informisanje građana naveo je mali broj ispitanika. Službenici iz anketiranih opština u F BiH i RS navodili su i *Nešto drugo*, pri čemu su uglavnom podrazumijevali biltene, plakate, letke i oglasnu ploču.

Kako biste ocijenili stepen dostupnosti informacija građanima o mogućnostima učestvovanja u procesu odlučivanja? (P10)

Većina službenika iz anketiranih opština iz svih područja (F BiH, RS i Distrikt Brčko) (74-90%) smatra da je stepen dostupnosti informacija o mogućnostima učestvovanja građana u procesu odlučivanja zadovoljavajući.

Koliko je, po Vašem mišljenju, važno da građani, osim putem svojih izabranih predstavnika, i na druge načine aktivnije učestvuju u procesu odlučivanja u ovoj opštini? (P11)

Skoro svi službenici iz anketiranih opština u F BiH (96%) i svi službenici iz anketiranih opština u RS i Distriktu Brčko smatraju da je važno da građani, osim putem svojih izabranih predstavnika, i na druge načine aktivnije učestvuju u procesu odlučivanja na opštinskom nivou. (Pri čemu veći dio službenika, 72-80%, smatra da je navedeno veoma važno, a manji, 20-24%, da je donekle važno).

Koji su, po Vašem mišljenju, glavni razlozi zbog kojih građani ne učestvuju u većoj mjeri u procesima odlučivanja u ovoj opštini? (P12)

Najveći dio službenika iz anketiranih opština iz svih područja (FBiH, RS i Distrikt Brčko) smatra da građani ne učestvuju u većoj mjeri u procesima odlučivanja u svojim opštinama zbog vlastite nezainteresovanosti (44-60% svih odgovora). U Distriktu Brčko podjednako je zastupljeno i mišljenje da je jedan od glavnih razloga i nedovoljna informisanost o tome kako da se učestvuje, što je u anketiranim opštinama FBiH i RS trećerangirani razlog (sa 28% i 33% svih odgovora). U FBiH na drugom mjestu je mišljenje da je glavni razlog uvjerenje da prijedlozi neće biti uvaženi (32% svih odgovora), a u RS uvjerenje da je nedovoljan broj građana zainteresovan za ovakvu vrstu javnog djelovanja (35% svih odgovora).

Možete li, molim Vas, reći na kraju koji su najbolji načini da građani poput vas učestvuju aktivnije u donošenju odluka opštinskih organa vlasti? (P13)

Službenici iz anketiranih opština iz svih područja (FBiH, RS i Distrikt Brčko) imali su podijeljena mišljenja o najboljem načinu na koji se građani mogu uključiti u proces donošenja odluka, pri čemu nije bilo razlika u njihovoj navođenosti po pojedinim područjima.

U cjelini gledano, koliko imate povjerenja u rad vijećnika/odbornika sadašnjeg opštinskog vijeća/skupštine opštine? Da li veoma vjerujete, uglavnom vjerujete, uglavnom ne vjerujete ili u potpunosti ne vjerujete? (P14)

Većina službenika iz anketiranih opština iz svih područja (FBiH, RS i Distrikt Brčko) (76-90%) ima povjerenja u rad vijećnika/odbornika sadašnjeg opštinskog vijeća/skupštine opštine, pri čemu u FBiH i Distriktu Brčko veći dio njih, 66-70%, uglavnom vjeruje, a manji dio, 10%, veoma vjeruje u rad vijećnika/odbornika, dok je anketiranim opštinama RS isti broj službenika koji im uglavnom i veoma vjeruju.

A sadašnjeg načelnika opštine? (P15)

Većina službenika iz anketiranih opština iz svih područja (FBiH, RS i Distrikt Brčko) (80-95%) ima povjerenja u rad načelnika opštine, pri čemu u anketiranim opštinama u RS veći dio njih, 80%, veoma vjeruje, a manji dio, 15%, uglavnom vjeruje u rad opštinskog načelnika, dok je u anketiranim opštinama FBiH i Distrikta Brčko podjednak broj službenika koji mu uglavnom i veoma vjeruju.