



Promocija dobrih praksi učešća građana u lokalnom budžetiranju u gradovima i opštinama u Srbiji

Promocija dobrih praksi učešća građana u lokalnom
budžetiranju u gradovima i opštinama u Srbiji

Sadržaj

Uvodna reč	7
Uvod	8
1. Definicija učešća građana	10
2. Koristi od učešće građana u lokalnoj samoupravi.	12
3. Pravni okvir učešća građana	14
3.1. Pravni okviri u EU	14
3.2. Pravni okvir u Republici Srbiji.	15
4. Nivoi učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou	17
4.1. Informisanje i edukacija građana	18
4.2. Konsultacije sa građanima	19
4.3. Dijalog sa građanima.	20
4.4. Partnerstvo sa građanima.	20
4.5. Izveštavanje građana.	21
5. Osnovne faze u procesu implementacije učešća građana na lokalnom nivou	22
5.1. Identifikacija interesnih grupa	22
5.2. Priprema plana učešća građana.	24
6. Instrumenti učešća građana na lokalnom nivou	28
6.1. Instrumenti informisanja & edukacije građana	29
6.2. Instrumenti konsultovanja (prikupljanja informacija) od građana	38
6.2.1. <i>Formalni razgovori (intervjui) sa građanima.</i>	<i>38</i>
6.2.2. <i>«Brainstorming» tehnika</i>	<i>40</i>
6.2.3. <i>Tehnike nominalnih grupa (TNG)</i>	<i>41</i>
6.2.4. <i>Anketiranje građana</i>	<i>42</i>
6.2.5. <i>Fokus grupe</i>	<i>46</i>
6.3. Instrumenti dijaloga sa građanima	49

7. Empirijsko istraživanje prakse učešće građana u budžetskom procesu u gradovima i opštinama u Srbiji.	56
7.1. Osnovne metodološke pretpostavke	56
7.2. Informisanje građana o budžetskom procesu	59
7.2.1. Anketna pitanja	59
7.2.2. Rezultati ankete	60
7.3. Prikupljanje informacija od građana u budžetskom procesu	63
7.3.1. Anketna pitanja	63
7.3.2. Rezultati ankete	64
7.4. Dijalog sa građanima u toku budžetskog procesa	66
7.4.1. Anketna pitanja	66
7.4.2. Rezultati ankete	67
7.5. Zaključna razmatranja o dobijenim rezultatima ankete	70
8. Uloga i oblici delovanja organizacija civilnog društva u procesu izrade i praćenja lokalnih budžeta	73
1. Koalicija za nadzor javnih finansija	74
2. Kontakt organizacije civilnog društva	75
3. Portal „Skockajte budžet“	76
4. Portal „Prati pare“	78
5. Centar za razvoj neprofitnog sektora	79
9. Iskustva lokalnih samouprava u Srbiji u uključivanju građana u budžetski proces	81

Izdavač za Srbiju:
Misija OEBS u Srbiji
www.osce.org/serbia

Autori istraživanja:
Prof. Dr Zvonko Brnjas
Milica Radovanović Dumonjić

Koordinator istraživanja:
Milica Radovanović Dumonjić

Urednik:
Ivan Knežević

U Beogradu, maj 2013. godine

Dizajn i priprema za štampu: comma, Beograd

Štampa: Fiducia 011, Beograd

Tiraž: 100 primeraka



Štampanje ove publikacije je omogućila Misija OEBS u Srbiji, kroz donaciju Delegacije Sjedinjenih Američkih Država pri Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju.

Stavovi izrečeni u publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvanične stavove Misije OEBS u Srbiji i Delegacije Sjedinjenih Američkih Država pri Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju.

Promocija dobrih praksi
učešća građana u lokalnom
budžetiranju u gradovima
i opštinama u Srbiji

u Beogradu, maj 2013. godine

Uvodna reč

Evropski pokret u Srbiji (EPuS), uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji je u toku 2013. godine implementirao projekat „Promocija dobrih praksi učešća građana u budžetskom procesu na lokalnom nivou“.

Cilj projekta je istraživanje i promocija najboljih praksi učešća građana u budžetskim procesima u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji. U prvoj fazi, sproveli smo istraživanje čiji je cilj bio identifikacija oblika i mehanizama uključivanja građana koje lokalne samouprave koriste u svojim praksama i utvrđivanje stepena efektivnosti i efikasnosti uključenosti građana u ovaj važan segment funkcionisanja lokalnih samouprava u Srbiji. Nakon sprovedenog istraživanja, a u svrhu konstruktivne debate/diskusije i usvajanja zajedničkih zaključaka, u organizovana su tri okrugla stola, u Vršcu, Kragujevcu, i Beogradu na kojima se diskutovalo o rezultatima istraživanja kao i o preporukama za uključivanje građana u lokalni budžetski proces.

Zadovoljstvo nam je da vam predstavimo rezultate istraživanja kao i glavne preporuke i zaključke okruglih stolova, sa željom da se praksa razmena iskustava lokalnih samouprava nastavi, kao i da se preporuke i sugestije koje dolaze od strane civilnog društva uvažavaju. Jedino na taj način može doći do povećanog stepena učešća građana u procesu izrade, izvršenja i kontrole budžeta na lokalnom nivou, kao jednom od važih aspekata demokratizacije našeg društva.

Uvod

Ako se pođe od čuvene sentence Abrahama Linkolna izrečene još sredinom 19-tog veka kojom je suština demokratije određena kao „...vladavina naroda, od naroda i u korist naroda“ onda je jasno da učešće građana, a posebno segment koji se odnosi na lokalni nivo vlasti, predstavlja važan važan oblik neposredne demokratije koji se manifestuje u svakodnevnom životu lokalnih zajednica. Ovakav koncept demokratije se može primeniti kako u zemljama razvijene demokratije, tako i u manje razvijenim zemljama i zemljama u tranziciji, kakva je Srbija.

Slobodni izbori svakako predstavljaju osnovu demokratije. Navedeni pristup podrazumeva međutim da je demokratija više od slobodnih izbora. „Vladavina naroda, od naroda i u korist naroda“, pretpostavlja partnerstvo između građana i njihovih izabраниh predstavnika koje se mora preneti na sve zvaničnike i institucije vlasti. U demokratskim zemljama širom sveta, ovakav odnos građana i njihovih izabраниh predstavnika u vlasti, uključujući i one na lokalnom nivou, obezbeđuje odgovorni i transparentni rad zvaničnika i stvaranje mogućnosti da građani učestvuju u radu lokalne samouprave, čak i u njenim svakodnevnim aktivnostima. Na građanima je da iskoriste ovu mogućnost, dok zvaničnici i na lokalnom i na višim nivoima vlasti, treba da ih ohrabre da učestvuju u svakodnevnim aktivnostima uprave. Ovaj proces je danas u Srbiji već postao nepovratan, mada treba imati u vidu da je potrebno još mnogo toga uraditi da bi potencijali demokratije u potpunosti došli do izražaja u svakodnevnom životu lokalnih zajednica.

Da bi se pomenuto partnerstvo između građana i vlasti ostvarilo, neophodno je da se informacije koje su važne za život u zajednici učine građanima dostupnim. Na primer, građani treba da budu informisani o načinu na koji se odvija proces donošenja budžeta lokalne samouprave, o njegovom osnovnom sadržaju i najvažnijim komponentama, kao i načinu na koji će njegova implementacija uticati na njihov i život cele zajednice.

Istovremeno, predstavnici vlasti prilikom donošenja odluka kojima se uobličava život zajednice i svih njenih pojedinaca, bi morali da budu upoznati sa mišljenjem građana koje predstavljaju. Lokalne vlasti treba da budu upoznati sa time šta građani misle o uslugama koje im lokalna samouprava pruža i u tu svrhu na raspolaganje im stoji čitav arsenal upravljačkih alatki o kojima će kasnije biti nešto više reči.

Konačno, građane je potrebno pozivati da kao dobrovoljni predstavnici učestvuju u radu različitih radnih grupa, komisija i savetodavnih grupa koje se formiraju kako bi pomogle lokalnim vlastima da uspješnije ispunjavaju obaveze. Građani na ovaj način mogu biti veoma kreativni i od velike pomoći u iznalaženju rešenja za različite probleme, kao i u svakodnevnom radu lokalne samouprave.

Na kraju, treba svakako imati u vidu da ma kako učešće građana bilo od ključnog značaja za demokratiju, radi se o praksi koju nije uvek lako ostvariti. Za to je po pravilu potrebno mnogo političke volje, upornosti i opredeljenosti za stalnu edukaciju, kako građana, tako i zvaničnika o njihovim međusobnim obavezama i pravima tokom procesa razvoja demokratije.

1. Definicija učešća građana

Učešće ili participacija građana podrazumeva različite aktivnosti kojima se građani uključuju u proces donošenja odluka od javnog značaja i tako neposredno utiču na kvalitet svog i života svojih sugrađana u okviru uže ili šire društvene zajednice u kojoj žive. One mogu da uključuju forme u kojima građani imaju aktivne uloge, npr. kada građani kroz razne oblike udruživanja i inicijativa ulaze u direktnu interakciju sa predstavnicima vlasti. O pasivnim oblicima participacije može da se govori kada građani samo prisustvuju sastancima ili prezentacijama kako bi se informisali i bliže upoznali sa konkretnim odlukama ili programima. Učešće građana dobija svoj puni oblik i efekat kada se građani okupljaju kako bi se informisali i razgovarali o problemima svoje zajednice, da bi zatim kao rezultat toga ponudili potencijalna rešenja predstavnicima vlasti, a zatim i uzeli učešće u implementaciji ponuđenih rešenja.

Praksa neposrednog učešće građana u funkcionisanju vlasti na svim nivoima, a posebno na lokalnom, predstavlja jedan od temeljnih principa dobre demokratske prakse i dobrog upravljanja. Ona počiva na pravu građana da učestvuju u donošenju odluka i politika koje utiču na njihove živote i podrazumeva zajednički rad svih zainteresovanih strana na projektovanju budućnosti sopstvene lokalne zajednice. Učešće pojedinaca u donošenju odluka u njihovoj primarnoj sredini nerazdvojivo je povezano sa pravom pristupa informacijama i razvojnim planovima, odnosno mogućnošću učešća u razvoju jedinstvenog plana razvoja njegove lokalne zajednice.

Participacija podrazumeva zainteresovanost i spremnost na saradnju svih relevantnih subjekata, odnosno organa lokalne samouprave, sa jedne i građana, sa druge strane. Ona podstiče da se među njima razvija i održava odnos međusobnog uvažavanja i razumevanja različitih potreba i interesa, a sa osnovnim ciljem unapređenja života zajednice. Lokalna samouprava koja je zainteresovana za aktivno uključivanje svojih građana spremna je da:

- detaljno i u potpunosti informiše građane o svim svojim aktivnostima i planovima,
- omogući građanima da javno izraze svoje mišljenje i na taj način neposredno učestvuju u donošenju svih značajnih odluka,
- ohrabri i motiviše građane da iskoriste svoja prava i aktivno participiraju u političkom životu,
- insistira na javnosti u procesu donošenja procedura uključujući i informacije o telima (odborima, komisijama i sl.) koji su nadležni za podnošenje predloga,

kao i o ekspertskim komisijama koji su svojim stručnim inputima u procesu, neposredno uticale na donošenje konačne odluke,

- sve donete odluke javno obrazloži (uz nedvosmisleni argumentaciju).

Na drugoj strani, i građani moraju da pokažu određeni stepen tolerantnosti i političke kulture:

- Pre nego što se aktivno uključi u proces donošenja odluka i javnog izražavanja mišljenja i predlaganja rešenja određenih problema, svaki pojedinac bi trebalo da se upozna sa pravama i obavezama koje su mu zakonski zadate. Time se izbegava neodgovorno odlučivanje o pitanjima koja, direktno ili indirektno, mogu promeniti živote lokalne zajednice.
- U procesu saradnje sa lokalnom samoupravom treba imati pozitivan pristup u rešavanju postojećih problema zajednice.

Participacija predstavlja, dakle, kombinaciju gore navedenih elemenata: međusobnog informisanja i komunikacije između građana i lokalne samouprave, spremnosti građana da aktivno učestvuju u rešavanju problema svoje zajednice, kao i otvorenosti lokalnih vlasti da izađu u susret potrebama i željama građana kad god je to moguće.

Imajući gore navedeno u vidu, učešće građana bi se moglo definisati kao: „...planiran i pri-premljen proces u kome zainteresovani građani, organizacije civilnog društva i predstavnici vlasti, zajednički učestvuju u kreiranju javnih politika pre nego što se politička odluka donese. To je saradnički proces rešavanja problema s ciljem kreiranja politika s većim stepenom legitimiteta“¹. Takođe, „...učešće javnosti podrazumeva postojanje mogućnosti da sve zainteresovane strane predstave i/ili zastupaju svoje interese u procesu izrade planova, programa, javnih politika ili zakonskih rešenja“².

Učešće građana je proces kojim se problemi, potrebe i želje građana ugrađuju u proces donošenja odluka lokalne samouprave. On podrazumeva dvosmernu komunikaciju između građana i lokalnih vlasti čiji je zajednički cilj donošenje kvalitetnijih odluka koje imaju javnu podršku.

Na lokalnom nivou učešće javnosti može uticati na odluke u različitim sferama: u oblasti donošenja javnih politika i pravnih akata, prilikom pripreme i usvajanja razvojnih planova i programa, kao i kod definisanja konkretnih projekata na lokalnom nivou. Budući da je reč o jednom od ključnih načela održivog razvoja, u osnovi ideje participacije javnosti nalazi se niz mogućih koristi i vrednosti za različite aktere u procesu. U nastavku su navedene neke od najvažnijih potencijalnih pozitivnih posledica dobre prakse učešća građana u funkcionisanju lokalne samouprave.

1 Public Participation in Europe, An international perspective, European Institute for public participation, June 2009.

2 Standards of Public Participation — Recommendations for Good Practice, Austrian Federal Chancellery, 2008 (http://www.partizipation.at/standards_pp.html)

2. Koristi od učešće građana u lokalnoj samoupravi

Učešće građana predstavlja, dakle, u najširem smislu, praksu koja omogućava uključivanje onih na koje se određene javne odluke potencijalno tiču, ili koji su za te odluke na bilo koji način zainteresovani – u procese donošenja tih odluka. Ovaj princip podrazumeva da oni na koje se donesene odluke odnose u smislu da imaju uticaj na načine na koji će se odvijati njihovi životi u lokalnoj zajednici (koje vrste usluga će im lokalna samouprava obezbediti, na kojem nivou kvaliteta, i sl.), imaju pravo da budu uključeni u proces donošenja odluka.

Aktivne i efikasne veze između građana i lokalnih samouprava mogu da donesu niz koristi za obe strane:³

- **Unapređenje kvaliteta politika i usluga** – Saradnja sa različitim grupama građana u procesu donošenja odluka i pružanje usluga, omogućava lokalnoj samoupravi da bolje shvati ova pitanja i stoga dobije nove perspektive u vezi sa načinima pružanja usluga građanima na lokalnom nivou.
- **Pružanje pomoći u rešavanju složenih problema** - Društveni, ekonomski i ekološki problemi postaju u savremenim uslovima sve složeniji. Povezivanjem različitih grupa, organi lokalne samouprave dobijaju nove izvore informacija, izgrađuju osećaj zajedničkog cilja i povećavaju mogućnost pronalaženja održivih rešenja.
- **Jačanje međusobnog poverenje i razumevanje** - Stvaranjem međusobnih veza sa svojim građanima, organi državne uprave mogu smanjiti osećaj razdvojenosti i otuđenosti u odnosu na građane. Ljudi postepeno izgrađuju poverenje u organe lokalne samouprave koji ih pozivaju na učešće i koji pokazuju da stvarno slušaju ono što oni imaju da im saopšte. Ovo može izgraditi osnovu za poverenje koje je veoma važno kada treba doneti teške odluke.
- **Podržavanje aktivnog građanstva od strane lokalnih vlasti** - Aktivnim uključivanjem građana, organi državne uprave poštuju ljudska prava vezano za učešće u donošenju odluka koje imaju direktan ili indirektan uticaj na njih. Organi državne uprave mogu podsticati participativnu demokratiju u kojoj svi prepoznaju da imaju udeo i ulogu.

3 <http://www.goodpracticeparticipate.govt.nz/benefits-of-community-participation/index.html>

- **Pružanje pomoći u kreiranju inkluzivnog društva** - Ljudi se osećaju moćnijim, pravednije tretiranim i vrednijim ukoliko vlasti na svim nivoima saraduju sa raznim zajednicama. Stvaranje ambijenta u kojem ljudi mogu rešavati sopstvene probleme podstiče samopouzdanje i inovaciju.
- **Efiksnije merenje napretka** - Saradnja sa nevladinim organizacijama može se unaprediti kroz praćenje i ocenu programa koji se sprovode na nivou zajednice. Aktivne veze takođe mogu omogućiti konstruktivne povratne sprege o rezultatima rada lokalne samouprave.
- **Izgradnja i unapređenje komunikacionih veština** - Uspostavljanje veze sa nevladinim organizacijama i građanima nudi mogućnosti organima lokalne samouprave da izgrade niz komunikacionih i međukulturalnih veština koje se mogu primeniti u mnogim drugim okruženjima.

Treba napomeniti da uticaj građana kroz raznovrsne forme koje su se u praksi razvile, ni u kojem slučaju ne znači da se njima zamenjuju formalna pravila i principi demokratije, kao što su npr. slobodni i pravedni izbori, predstavnička tela (skupštine) izabrana na ovaj način, odgovorno rukovodstvo, politički neutralna državna administracija, pluralizam, poštovanje ljudskih prava, i sl.). Učešće javnosti je uvek postojalo u demokratskim društvima u nekom obliku i u određenoj meri. Međutim, usled daljeg razvoja demokratije, u kojoj građani i organizacije traže sve veću otvorenost i transparentnost, a društva i izazovi postaju sve složeniji, vlade na svim nivoima pokušavaju danas da sve više ojačaju ove interakcije. Dobro razvijena praksa učešća građana može značajno uticati na povećanje poverenje javnosti u vladu, na promovisanje transparentnosti njenog rada, povećanje kapaciteta građana za uključivanje u demokratske procese i kreiranje održive politike.

3. Pravni okvir učešća građana

U narednim redovima ukazaće se najpre na pravne osnove uključivanja građana u funkcionisanje vlasti u Evropskoj uniji, a zatim i na neke od pravnih elemenata na kojima se ovi procesi odvijaju u Republici Srbiji.

3.1. Pravni okviri u EU

Uloga i značaj učešća javnosti u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou prepoznati su i priznati u mnogim državama Evrope i sveta. Pravo građana da učestvuju u donošenju odluka o pitanjima od značaja za život lokalne zajednice moguće je najneposrednije ostvariti na lokalnom nivou, tako da se danas to pravo smatra sastavnim delom demokratskih načela koja dele sve države članice Saveta Evrope.

Pravni i politički dokumenti Saveta Evrope jasno afirmišu pravo građana na neposredno učešće u ostvarivanju lokalne samouprave, počev od *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* (1985), preko kasnije usvojenih preporuka i drugih dokumenata kojima se afirmiše učešće građana na lokalnom nivou. Tako je, shodno značaju koji se u zemljama članicama Saveta Evrope pridaje učešću građana u upravljanju javnim poslovima, Savet Evrope 2009. godine usvojio *Dopunski protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih zajednica*.

Protokol jasno i precizno definiše najbolje prakse uključivanja građana u procese odlučivanja i donošenja odluka na lokalnom nivou dajući time novu dimenziju *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi*. Ovaj dokument ima istu pravnu prirodu kao i *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, tako da države koje ratifikuju ovaj protokol preuzimaju obavezu da obezbede svakom licu sa prebivalištem na njihovoj teritoriji pravo da učestvuje u poslovima lokalne zajednice i da zakonom predvide mere kojima se olakšava uživanje tog prava bez ikakve diskriminacije.

Najznačajniji i najopštiji dokumenti koji formiraju pravni okvir učešća građana u Evropi su između ostalih sledeći:

- Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
- Evropska povelja o aktivnom građanstvu
- Evropska povelja o učešću mladih u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou
- Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope

U ovom smislu može se dakle konstatovati da učešće građana u EU ima značajne pravne i institucionalne osnove i da je kao praksa postalo jedno od temeljnih pretpostavki funkcionisanja savremenih evropskih društava, posebno na lokalnom nivou.

3.2. Pravni okvir u Republici Srbiji

Polazna osnova i temeljni okvir učešća građana, kao i svih odnosa ostalih odnosa u društvu, je Ustav Republike Srbije. Ustavom Republike Srbije građani su određeni kao izvor suverene vlasti: „Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраних predstavnika... Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana“ (Član 2 Ustava). Ustav takođe ustanovljava da: „Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja ... Zbog upućivanja peticija i predloga niko ne može da trpi štetne posledice...“ (Član 56 Ustava).

Pored Ustava, veći broj zakona, podzakonskih akata i drugih propisa uređuju oblast participacije građana u vlasti na lokalnom nivou. Temeljni zakon koji uređuje način organizovanja i funkcionisanja zajednica na lokalnom nivou je pre svega Zakon o lokalnoj samoupravi, koji između ostalog dotiče i pitanje učešća građana na lokalnom nivou.

Sa intenziviranjem procesa evropskih integracija, Srbija je preuzela značajan broj pravnih akata s kojima na domaćem terenu pokrenuti brojni reformski društveni procesi. Što se tiče procesa učešća građana od posebnog je značaja to što je Srbija aprila 2003. godine pristupila Savetu Evrope, da bi 2007. godine ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Time je postavljen čvrsta osnova jakoj i stabilnoj lokalnoj samoupravi u Srbiji.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je definisano da u Srbiji građani mogu da ostvare svoje pravo na učešće u radu lokalne samouprave na dva načina, i to: neposredno (putem referenduma, građanskih inicijativa i zbora građana) i posredno (preko svojih slobodno izabраних predstavnika).

Najznačajniji i najopštiji dokumenti koji formiraju pravni okvir učešća građana u Republici Srbiji su, dakle, između ostalih sledeći pravni akti:

- Ustav Republike Srbije
- Zakon o lokalnoj samoupravi
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi
- Zakon o udruženjima
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
- Pojedinačni statuti gradova i opština

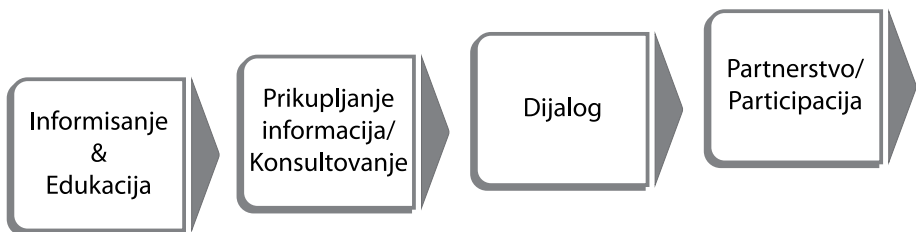
Naravno, treba imati u vidu da praksa učešća građana u srpskim jedinicama lokalne samouprave (opštinama i gradovima) uključuje i niz pojedinačnih ad hoc aktivnosti koje nisu posebno regulisane opštim aktima, nego su rezultat pojedinačnih inicijativa i konkretnih aktivnosti vezanih za funkcionisanje lokalnih samouprava. U tom smislu i ovakve aktivnosti tokom vremena postaju deo dobre prakse i dobrih običaja, koji formiraju opšti ambijent u kome se odvija praksa učešća građana.

Konačno, potrebno je takođe reći da samo formiranje pravnog okvira za učešće građana u procesu odlučivanja o pitanjima od značaja za život zajednice, ne znači da je u Srbiji praksa o kojoj govorimo dostigla puni zamah i da se može reći da je njen dostignuti nivo u skladu sa očekivanjima i posebno sa praksama iz razvijenih evropskih zemalja koje nam služe kao uzor. Jedan od razloga, ali i potvrde ove činjenice jeste da u Srbiji još uvek ne postoji jasna strategija na nacionalnom nivou koja bi dala dalje smernice, definisala uloge centralnih i nacionalnih vlasti, te olakšala razvoj neposrednog učešća građana. Ovome treba dodati i još uvek relativno nizak nivo svesti i znanja građana o pravima i načinima uključivanja u funkcionisanje njihovih lokalnih samouprava, koji se ogledaju u njihovom nedovoljnom poznavanju mogućnosti i šansi koje mehanizmi učešća građana pružaju za njihovo aktivno i produktivno uključivanje u život lokalne samouprave, kao i njihovih odgovornosti i obaveza u ovom domenu.

4. Nivoi učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou

U zavisnosti od oblika i stepena uticaja građana na procese donošenja odluka i javnom sektoru, možemo razlikovati više nivoa njihove participacije. Oni se kreću od početnog nivoa koja podrazumeva informisanje građana o pitanjima javne uprave, koje po prirodi stvari ujedno ima i karakter edukacije; na sledećem nivou lokalna samouprava uključuju građane tako što pokušava da od njih prikupi informacije i upozna se sa njihovim mišljenjima i stavovima povodom pojedinih pitanja vezanih za funkcionisanje lokalnih zajednica; preko komunikacije vlasti sa građanima koja podrazumeva povratne veze (neposredni dijalog), do partnerskog odnosa u kome građani participiraju u procesu donošenja odluka.

Slika 4.1: Nivoi učešća građana na lokalnom nivou



Kao što se može videti u prikazu, svaki od ovih nivoa podrazumeva različit cilj učešća građana, različitu poruku koju predstavnici vlasti šalju građanima u ovom procesu i različite vrste, nivoe i intenzitet uticaja građana na proces odlučivanja u javnom sektoru.

4.1. Informisanje i edukacija građana

Pristup informacijama je osnova za sve naredne korake uključivanja građana u proces političkog odlučivanja. Ovo je relativno nizak nivo učestvovanja građana, koji se obično sastoji od jednosmernog dobijanja informacija od organa vlasti. Građani su u ovoj fazi samo primaoci informacija i ne postoji interakcija između njih i organa vlasti. Međutim, pošto dalji nivo učešća nije moguć bez precizne i blagovremene informacije, ovaj prvi nivo je neophodan preduslov za sve ostale korake u procesu donošenja odluka.

Ova faza participativnog procesa predstavlja uvod u dalje aktivnosti tako što se u njoj građani i ostali zainteresovani subjekti informišu i edukuju o važnim temama i pitanjima koje su predmet participativnog procesa. Cilj ove faze je da upozna, informiše i edukuje zajednicu o određenom pitanju i planiranim aktivnostima, te da omogući pružanje povratnih informacija i učešće zasnovano na istinitim i relevantnim informacijama u kasnijim fazama participativnog procesa.

Informisanje građana predstavlja jednosmernu komunikaciju koja ne podrazumeva pružanje povratnih informacija. Svrha tih aktivnosti je da pruže pravovremene, precizne i istinite informacije građanima kako bi bolje razumeli dato pitanje, različite mogućnosti, šanse i eventualna rešenja. Istovremeno, dostupnost informacija povećava mogućnost edukacije građana u vezi s datim pitanjem, što podrazumeva još dublje razumevanje problema, razgraničavanje pravih i istinitih informacija od pretpostavki, predrasuda, glasina, itd. Ove dve funkcije (informisanje i edukovanje javnosti) povezane su i prepletene s aktivnostima koje u većini slučajeva nemaju samo jednu funkciju, već u sebi objedinjuju obe.

Faza informisanja i edukacije najkritičnija je u čitavom procesu. Lokalna samouprava preuzima brojne i raznovrsne aktivnosti kako bi pokrenula participativni proces, podstakla što veći broj zainteresovanih strana da učestvuju u njemu i time uspostavila veće poverenja javnosti u lokalnu samoupravu.

Edukacija javnosti neminovno vodi u naredne faze procesa učešća građana: dobro informisan i edukovan građanin može da bude dobar sagovornik i izvor dragocenih informacija lokalnoj samoupravi. On takođe postaje subjekt sa kojim može da se razvije konstruktivan dijalog i na kraju da bude partner lokalnoj samoupravi u donošenju važnih odluka vezanih za život u lokalnoj zajednici.

4.2. Konsultacije sa građanima

Konsultacije predstavljaju oblik učešća građana u okviru kojega se predstavnici lokalne samouprave obraćaju građanima (pri čemu mogu da koriste različite mehanizme i instrumente) sa ciljem dobijanja mišljenja i stavova po određenim pitanjima vezanim za lokalnu zajednicu. Konsultacija obično uključuje informisanje građana od strane lokalne samouprave o tekućim pitanjima i traženje komentara, stavova i povratnih informacija. Pri tome, inicijativa i teme potiču pre svega od lokalnih institucija, a manje od građana. Konsultacije su relevantne za sve korake u procesu donošenja odluka, pogotovo za izradu nacrtu različitih odluka lokalnih institucija, praćenje, kontrolu i prema potrebi, korigovanje odluka.

Ova faza participativnog procesa predstavlja prelazak iz jednosmerne na dvosmernu, mada i dalje relativno ograničenu komunikaciju tako što se građanima i zainteresovanim stranama omogućava da daju svoj doprinos u vidu povratnih informacija, mišljenja i stavova o datom pitanju. Cilj ove faze je da okupi zainteresovane strane, podstakne ih na zajedničku akciju, razmenu mišljenja i stavova i direktno i aktivno učešće u procesima od značaja za zajednicu.

Uključivanje građana u ovom obliku podrazumeva direktnu komunikaciju sa građanima tokom čitave faze participativnog procesa čime lokalna samouprava omogućava razmatranje i prihvatanje njihovih preporuka u vezi s datim pitanjem. Uključivanje građana u formi konsultacija obuhvata i elemente i funkcije prethodne faze (informisanje i edukacija), uz dodatak novog elementa dvosmerne komunikacije. Ključne zainteresovane strane iz različitih sektora se okupljaju, diskutuju i konsultuju u vezi sa svojim potrebama, kapacitetima i resursima, iako mogu imati sasvim različita razumevanje datog pitanja i njegovog rešenja. Ono što je bitno u ovom procesu jeste da se davanjem mogućnosti za učešće u procesu donošenja odluka svima pruža prilika da uvide i donekle razumeju kompleksnost datog pitanja i potreba koje se njegovim rešavanjem mogu zadovoljiti.

Dvosmerna komunikacija sa lokalnom samoupravom omogućava građanima da se aktivno uključe u život zajednice. Odgovornost za uključivanje građana podjednako je i na lokalnoj samoupravi i na samim građanima. Naime, lokalna samouprava se mora potruditi da na neki od raspoloživih načina, najpre informiše i edukuje građane, a potom da kreira i uspostavi razne mehanizme za njihovo uključivanje u život lokalne zajednice.

Pozitivni efekti ove faze procesa učešća građana mogu da budu brojni i da, između ostalog, obuhvataju sledeće:

- obezbeđenje zajedničkog razmatranja eventualnih konflikata između zainteresovanih strana i uspostavljanja većeg stepena uzajamnog razumevanja, što samo po sebi omogućava i podstiče međusobnu saradnju;

- jačanje poverenja građana u lokalnu samoupravu zbog same činjenice da su upoznati s tim da je odluka donesena na participativan način, u otvorenom i poštenom procesu;
- podsticanje raznolikosti mišljenja i stavova brojnih subjekata unutar zajednice i iskorišćenje ovih raznolikosti za nalaženje kreativnih rešenja za dobrobit šire zajednice.

4.3. Dijalog sa građanima

Dijalog kao forma uključivanja građana u upravljanje lokalnim samoupravama podrazumeva proširivanje dvosmerne komunikacije izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima lokalnih samouprava i građana, sa ciljem obezbeđenja redovnih razmena stavova. On se kreće u rasponu od otvorenih javnih rasprava do specijalizovanih sastanaka između građana i državnih institucija.

Saradnički dijalog se izgrađuje na zajedničkim interesima za određeni razvoj politike. Sa-radnički dijalog obično dovodi do zajedničkih usaglašanih stavova i sugestija vezano za pojedine sektorske ili opšte strategije, ili neke od odluka opšteg karaktera (lokalnih propisa, akata i sl.). Saradnički dijalog ima veću snagu od širokog dijaloga zato što se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovnih sastanaka na kojima se razvijaju osnovne strategije politike i koji često dovodi do dogovorenih rezultata.

Dijalog je veoma cenjen u svim koracima ciklusa političkog donošenja odluka, ali je i bitan za postavljanje programa rada, izradu nacrtu i njihovog preformulisanje.

4.4. Partnerstvo sa građanima

Partnerstvo podrazumeva zajedničku odgovornost građana i lokalnih samouprava u svim područjima i u svim fazama u procesima donošenja odluka vezanim za život lokalnih zajednica, od postavljanja programa rada do izrade nacrtu i sprovođenja inicijativa politike. Kao takav on predstavlja najviši oblik neposrednog učestvovanja građana u životu lokalnih zajednica.

Kao što je gore napomenuto, pravnim okvirom je u Srbiji definisano da građani mogu da ostvare svoje pravo na učešće u radu lokalne samouprave na dva osnovna načina, i to: (i) neposredno, putem formi kao što su referendum, građanskih inicijativa i zbora građana; i (ii) posredno, preko svojih slobodno izabranih predstavnika.

Jedan od specifičnih načina neposrednog uključivanja građana u funkcionisanju lokalnih samouprava u formi partnerstva jeste i aktivnost nevladinih organizacija (NVO). U ovom kontekstu NVO i državne institucije ostvaruju tesnu saradnju, pri čemu NVO ostaju nezavisne i imaju pravo da sprovode kampanje i da deluju bez obzira

na partnersku situaciju. Partnerstvo može obuhvatati aktivnosti kao što je delegiranje određenih zadataka nekoj NVO, na primer pružanje usluga, stvaranje participativnih foruma i osnivanje tela koja donose zajedničke odluke, uključujući i ona za dodelu resursa.

Partnerstvo se može zasnovati u svakom od koraka političkog procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za postavljanje programa rada ili koraka koji se sprovode prilikom implementacije konkretnih odluka.

4.5. Izveštavanje građana

Izveštavanje se može tretirati kao posebna faza u procesu uključivanja građana u odlučivanje na lokalnom nivou, ali ujedno i kao specifični deo svake od prethodno navedene faze. Ona u svakom slučaju označava okončanje pokrenutog i realizovanog ciklusa učešća građana, ali ujedno predstavlja i uvod u naredni ciklus participativnih procesa koji se ciklično ponavljaju vezano za pitanja na koje se odnose (npr. za budžetski proces, strateško planiranje itd.) u lokalnoj zajednici.

Cilj izveštavanja o rezultatima i doprinosa građana jeste da sumira rezultate participativnog procesa nakon donesene odluke, predstavi odabrano rešenje i ukaže na veličinu i značaj doprinosa građana, donošenju date odluke. Ova komponenta u procesu učešća građana je veoma značajna jer građanima ukazuje na to koliko su njihova mišljenja i ukupna aktivnost ostavili traga na procese u lokalnoj samoupravi. Naime, informisani i edukovani građani koji su aktivno i direktno učestvovali u procesu odlučivanja žele i imaju pravo da znaju da li je i u kojoj meri njihov doprinos prihvaćen. U suprotnom, ako ostanu uskraćeni za ovu informaciju, mogu steći utisak da je njihovo učešće bilo samo formalno i da lokalna samouprava zapravo nije imala nameru da iskoristi njihov doprinos.

Stoga se planiranju i sprovođenju ove faze moraju posvetiti i vreme i pažnja. Građani moraju biti obavešteni o uticaju njihovog doprinosa na čitav proces i njegove ishode na najbolji mogući način. U ovoj fazi se takođe razmatra da li je doneto rešenje zaista najprihvatljivije, da li je nešto pogrešno shvaćeno, propušteno ili prikriveno. Ova faza najviše od svih utiče na jačanje poverenja građana u vlast i budi osećaj ličnog doprinosa životu zajednice.

Izveštavanja o rezultatima i doprinosu građana u procesima na lokalnom nivou može da doprinese formiranju otvorenog i jasnog participativnog procesa koji ima dugoročan pozitivan uticaj prihvaćen od strane čitave lokalne zajednice. On takođe pozitivno utiče na povećanje kapaciteta zajednice za uspešno samoupravljanje i samoorganizovanje i na povećanje motivisanosti građana za buduće učešće u participativnim procesima.

5. Osnovne faze u procesu implementacije učešća građana na lokalnom nivou

Izrada jasnog plana na početku bilo kog participativnog procesa neophodna je kako bi se svim stranama uključenim u proces omogućilo generisanje, identifikovanje i razumevanje svih oblika uključivanja građana u dati proces. Budući da postoje brojna i raznovrsna sredstva koja se primenjuju u participativnim procesima, plan učešća građana obuhvata program njihovog uključivanja u skladu sa specifičnim ciljevima i karakteristikama pitanja oko kojeg se participativni proces kreira. Da bi takav program bio uspešan, on mora biti kreiran na osnovu specifičnih okolnosti i potreba datog pitanja, raspoloživog vremena, ljudskih i finansijskih resursa, kao i usklađen sa potrebama i karakteristikama zainteresovanih strana.

5.1. Identifikacija interesnih grupa

Analiza zainteresovanih strana je prvi korak i polazna osnova svakog procesa učešća građana i s njom povezanog plana komunikacije. Ova analiza omogućava lokalnoj samoupravi da identifikuje sve ili makar one najvažnije pojedince, grupe ili organizacije, da razume njihove interese, pa shodno tome da ima jasan uvid u to ko će ostvariti određene benefite, a ko će imati troškove ili bilo kakve nepovoljne posledice zbog donošenja određene odluke. Na taj način lokalna samouprava će moći da unapred predvidi ko će je od ovih aktera u procesu podržati, a ko će pružiti otpor odluci o kojoj se radi. Sa takvim prethodnim saznanjem, moguće je naravno predupređiti i izbeći brojne potencijalne probleme i uticati na jačanje podrške i uspostavljanje partnerstva sa ključnim zainteresovanim stranama.

Može se, dakle, zaključiti da je zainteresovana strana svaki pojedinac, grupa ili organizacija koja ima bilo kakav interes u konkretnom pitanju⁴. Taj interes može da potiče iz pozitivnih efekata odluke ili politike koja je predmet procesa odlučivanja na njenu poziciju, kao i iz eventualnih negativnih efekata koji ugrožavaju njen interes i poziciju.

4 Na engleskom: "stakeholder", što u prevodu znači onaj koji ima neki udeo ili interes u posmatranoj stvari.

Analiza zainteresovanih strana jasno će pokazati koje sve zainteresovane strane postoje i koji su njihovi interesi.

Kada, dakle, lokalna samouprava inicira proces donošenja određene odluke, i s tim u vezi započne proces učešća građana, od suštinskog je značaja identifikovati sve učesnike i zainteresovane strane u procesu. Ova analiza sprovodi se radi identifikovanja tih učesnika i minimizovanja rizika da se važni akteri u procesu isključe iz njega ili da kasnije pruže otpor donesenim odlukama. Takođe, ovakva analiza je značajna jer donosi odluka omogućava da steknu uvid u različite percepcije konkretnog problema i da tako, razmatrajući više alternativa i pristupa konkretnom problemu, unaprede kvalitet konačnog rešenja.

U procesu učešća građana na lokalnom nivou moguće je identifikovati veliki broj potencijalno zainteresovanih strana. To, između ostalih, mogu da budu:

- Sama lokalna samouprava, tj. organizacione jedinice unutar lokalne uprave i druga tela, agencije i organizacije čiji je lokalna samouprava osnivač,
- Organizacije civilnog društva, tj. različite nevladine organizacije aktivne na području funkcionisanja lokalne samouprave,
- Privredne organizacije koje posluju na području lokalne samouprave (kompanije, mala i srednja preduzeća, preduzetnici, banke, agencije i dr.),
- Velike kompanije čije su sedišta izvan područja lokalne samouprave ili čak izvan zemlje, ali imaju filijale na njenom području
- Medijske kuće, kako lokalne, tako i one sa širim opsegom delovanja
- Građani-pojedinci i grupe građana, i
- drugi

Prvi korak u analizi zainteresovanih strana je identifikacija svih zainteresovanih strana (utvrđivanje liste ovih subjekata). Nakon toga trebalo bi iz prve šire liste, izdvojiti one najvažnije i utvrditi njihove ključne interese, raspoložive resurse i eventualnu spremnost da se uključe i utiču na konkretni proces. Posebno je značajno identifikovati one zainteresovane aktere koji raspolazu značajnim resursima i koji mogu na bitan način da utiču na donošenje odluka i posebno na njihovu implementaciju. U ovu grupu spadaju i akteri na koje konkretna odluka ili politika mogu da imaju negativan uticaj i koji mogu da pretrpe značajne štete, ako se u procesu donošenja odluke njihovi interesi ne uvažavaju na odgovarajući način.

Iz gore navedenog, implicitno se nameće sadržaj analize zainteresovanih strana, kao i način na koji se ona može efektivno realizovati. Tako se mogu izdvojiti tri najvažnije faze ove analize. To su:

- **Identifikacija zainteresovanih strana** - Prvi logični korak u analizi zainteresovanih strana je identifikacija svih mogućih zainteresovanih aktera u procesu na koji se konkretna odluka odnosi. U ovoj fazi je potrebno utvrditi na koje sve pojedince, grupe i organizacije konkretno pitanje koje se razmatra može

da utiče; ko od njih ima uticaj ili neophodne resurse za sprovođenje rešenja ili su iz drugih razloga zainteresovani za rešavanje datog pitanja.

- **Prioritizacija zainteresovanih strana** – analiza i utvrđivanje zainteresovanih strana u procesu može biti okončana dobijanjem dugačkog spiska pojedinaца, grupa i organizacija na koje konkretno pitanje može da ima određeni uticaj. Neki od ovih aktera mogu da se ponašaju nezainteresovano i da jednostavno ignorišu aktivnost lokalne samouprave, a neki opet mogu da budu aktivni bilo u pozitivnom smislu (pružanje podrške) ili negativnom smislu (pružanjem otpora). Svrha grupisanja zainteresovanih aktera prema prioritetima jeste da se načini njihovo gradiranje prema stepenu zainteresovanosti, s jedne strane, i njihove mogućnosti da utiču na oblast o kojoj se radi, s druge strane. U tom smislu, jedan od mogućih pristupa jeste grupisanje zainteresovanih aktera u tri sledeće grupe: prva, u koju spadaju akteri na koje konkretna odluka ima direktan uticaj i koji pri tome imaju resursa i mogućnosti da utiču na lokalnu samoupravu; u drugu grupu bi se mogli svrstati akteri na koje konkretno pitanje može da ima uticaj, ali koji nisu u mogućnosti da utiču na lokalnu samoupravu; konačno, u treću grupu bi se mogli svrstati akteri koji mogu da utiču na prethodne dve grupe aktera i koji bi se odgovarajućom politikom lokalne samouprave mogu iskoristiti kao partneri u rešavanju pitanja o kome se radi.
- **Analiza najznačajnijih zainteresovanih strana** – Nakon identifikacije zainteresovanih strana i izdvajanje onih koji su najznačajniji za odvijanje planiranog učešća građana, potrebno je temeljnije upoznati one koji su po prioritetnosti određeni kao najznačajnije, sagledati njihove interese, stavove i mišljenja, itd. Takođe, korisno je prikupiti što više informacija o (kod pravnih lica) organizacionom statusu, finansijskoj poziciji, najznačajnijim pojedincima unutar organizacije, itd.; a kod fizičkih lica o njihovom imovinom stanju, bračnom statusu i porodici, političkoj pripadnosti, veri, načinu na koji provode godišnje odmore; i tsl. Dobro definisani profili zainteresovanih strana su bitna osnova za efektivno planiranje komunikacije sa njima i ostvarenje planiranih ciljeva učešća građana.

5.2. Priprema plana učešća građana

Nakon identifikacije i temeljnog upoznavanja sa grupama zainteresovanih („stakeholder“-ima) za procese upravljanja u LS, lokalna samouprava može pristupiti pripremi plana učešća građana. Uvažavanje određenih pravila i principa u ovom planskom procesu, a naročito praćenje određenih koraka i redosleda u njihovom preduzimanju, može značajno da unapredi efektivnost ovog planskog procesa i utiče na konačne rezultate planiranog učešća građana. Jedan od mogućih pristupa, podrazumeva korake u planskom procesu kako je navedeno u nastavku.

Definisanje ciljeva i analiza situacije

Prvi logični korak o formulisanju plana učešća građana jeste utvrđivanje jasnih ciljeva ove aktivnosti, tj. razjašnjavanja osnovnog pitanja, a to je: šta se tačno želi postići uključivanjem građana u konkretnom slučaju? Jasno je da ciljevi svakog programa uključivanja građana proizilaze iz specifičnosti konkretnog pitanja u čije rešavanje lokalna samouprava želi da uključi građane. Ono mora da se razmotri iz svih relevantnih uglova, u obzir treba uzeti sve aspekti i sve efekte koje će pitanje i odluke u vezi sa njim imati na najvažnije interesne grupe i onda na osnovu toga nedvosmisleno definisati ciljeve planiranih aktivnosti učešća građana. Analizom konkretne situacije lokalna samouprava će doći do ideje o vrsti instrumenata koje će koristiti u planiranom učešću građana, utvrdiće se da li će se npr. ići samo na informisanje građana, da li im je potrebna dodatna edukacija u vezi sa pitanjem o kome se radi (to će biti slučaj kada se radi o složenijim i u tehničkom smislu zahtevnijim pitanjima) ili će se ići na naprednije forme učešća građana u kojima će se sa njima ostvariti dvosmerna komunikacija, dijalog ili čak partnerstvo.

Formulisanje poruke

Nakon izvršene analize konkretne situacije, identifikovanih interesnih grupa, procene efekata koje odluke i inicijative lokalne samouprave mogu da imaju na ove grupe i shodno tome utvrđenih ciljeva plana učešća građana - može se preći na neposredno formulisanje poruke koja će se preneti građanima. Bitno je naravno da poruka jasno odražava suštinu pitanja na koju se odnosi, kao i najvažnije razloge i svrhu zbog kojih lokalna samouprava donosi konkretnu odluku i preduzima praktične korake u njenoj implementaciji. Poruka, dakle, treba da bude fokusirana na temu, da odražava opšte i specifične ciljeve i da pruži sve bitne informacije o datom pitanju navodeći zainteresovane strane na razmišljanje i akciju. Svrha poruke je da ohrabri učešće građana u participativnom procesu ili da, ako je to potrebno, utiče na promenu stavova i ponašanja predstavnika najvažnijih interesnih grupa. Prilikom kreiranja poruke, osim ciljeva, treba imati u vidu i karakteristike zainteresovanih strana. Poznavanje tih karakteristika omogućava osmišljavanje poruka koje ispunjavaju očekivanja svake od zainteresovane strane. Zainteresovanim stranama će biti mnogo lakše da razumeju dato pitanje ako je poruka smeštena u pravi kontekst, ako je potkrepljena činjenicama i ako im je objašnjeno zašto je poželjno da se oni uključe u rešavanje datog pitanja. Konačno, važan element koji treba imati u vidu prilikom formulisanja poruke jesu načini na koje će ta poruka biti prenesena zainteresovanim stranama, a naročito vrsta medija i instrumenata komunikacije koji će se koristiti u planiranom procesu učešća građana.

Selekcija primerenih komunikacijskih sredstava

Izbor spomenutih sredstava komunikacije jeste upravo sledeći korak u procesu planiranja učešća građana. Formulisanu poruku treba preneti građanima na način i korišćenjem instrumenata koji će na najbolji način doprineti boljoj implementaciji plana učešća građana i koja će na najbolji način preneti poruku zainteresovanim stranama i doprineti ostvarivanju komunikacijskih ciljeva. Različiti ciljevi programa uključivanja javnosti zahtevaju i korišćenje različitih pristupa i sredstava. Javne rasprave su, na primer, odlično sredstvo za generisanje novih ideja, ali su manje pogodne za utvrđivanje stepene u kojoj dato pitanje ima podršku u široj javnosti i sl. U izboru komunikacijskih sredstava od značaja su kako prethodna iskustva same lokalne samouprave, tako i iskustva svake zainteresovane strane u korišćenju pojedinih instrumenata komunikacije. U većini slučajeva u komunikaciji sa konkretnim zainteresovanim stranama može se primeniti više instrumenata komunikacije, ali moguće je da neka sredstva nisu prihvatljiva svim zainteresovanim stranama. Najrealnija je situacija, međutim, da za ostvarivanje određenih ciljeva koristi kombinacija instrumenata komunikacije.

Utvrđivanje dinamike aktivnosti učešća građana

Svaki plan mora precizno da definiše vremenski raspored i rokove za sprovođenje svih aktivnosti. Prilikom utvrđivanja rasporeda aktivnosti treba uzeti u obzir i faze participativnog procesa, te shodno tome planirati aktivnosti. Vremenska dinamika („timing“) po kojoj će se planirane aktivnosti realizovati, predstavljaju važan, ponekad presudan faktor uspešnosti ukupnih aktivnosti. On ima taktički značaj u smislu da podrazumeva sinhronizaciju odvijanja pojedinih aktivnosti, čiji efekti moraju da budu logički povezani i slede jedan iza drugog po određenom redosledu da bi ukupna aktivnost imala puni efekat. Tako npr. aktivnosti koje imaju za cilj informisanje i edukaciju građana moraju da budu vremenski locirana na sam početak procesa. S obzirom da od informisanosti građana i njihvoog razumevanja konkretne situacije zavisi ukupna konkretna aktivnost lokalne samouprave, ova faza po pravilu treba da traje duže od ostalih, tj. ne bi se smelo preći u narednu fazu dok se ne osigura da su građani u potpunosti informisani i da razumeju ključne elemente konkretnog pitanja. Naravno, prilikom definisanja rokova za sprovođenje aktivnosti treba voditi računa i o raspoloživim resursima, kako finansijskim, tako i ljudskim. Bilo bi svakako pogrešno planirati dugu i složenu kampanju za koju lokalna samouprava objektivno ne može da izdvoji resurse neophodne da bi se njome postigli željeni ciljevi.

Monitoring i evaluacija realizovanih aktivnosti učešća građana

Monitoring, tj. praćenje i kontrolisanje načina realizacije planiranog učešća građana i evaluacija uspešnosti sprovedenih programa, predstavlja završnu fazu procesa u kome lokalna samouprava proverava da li su aktivnosti realizovane u skladu sa planom, da li su ostvareni postavljeni i ciljevi i konačno u kojoj može da se izvuku pouke za budućnost. Monitoring treba vršiti kontinuirano kako bi se obezbedilo korigovanje toga aktivnosti ako eventualno dođe do odstupanja od planiranog. Monitoring i evaluaciju bi trebalo inicirati već u početnim fazama izrade plana, odmah nakon završene analize i definisanja ciljeva. Evaluacija je svakako jedna od kritičnih aktivnosti procesa koja se ponekad zapostavi iz različitih razloga: od procene da su procesi monitoringa i evaluacije suviše složeni i da lokalno ne postoji dovoljno znanja i kapaciteta da se oni realizuju na odgovarajućem nivou, zbog nedostatka resursa, pa do ocene da ova aktivnost nije neophodna i da je važnije da se resursi usmere na implementaciju planiranih aktivnosti.

Bitno je da se monitoring i evaluacija ne vrše samo ex post, dakle, kada se aktivnosti učešća građana okončaju, već da se to čini i u toku njihovog odvijanja i da se tako deluje preventivno. Na ovaj način se ostvaruju mnogo veći efekti učešća građana, a pri tome je moguće „u hodu“ preduzeti korektivne mere ukoliko se pokaže da se planiranim aktivnostima ne postižu željeni rezultati. U tom kontekstu potrebno je još u fazi planiranja definisati ključne momente u procesu učešća građana kada bi trebalo izvršiti merenje uspešnosti datog programa, odrediti pokazatelje i indikatore, kao i načine i procedure vršenja kontrole i evaluacije. Po izvršenim merenjima i evaluacijama, važno je da se dobijeni rezultati uporede sa rezultatima iz prethodnih perioda, čime se mogu izvući korisne lekcije za povećanje ukupne efektivnosti procesa učešća građana.

6. Instrumenti učešća građana na lokalnom nivou

U ovom delu se govori o nekim od konkretnih instrumenata ili alatki koje stoje na raspolaganju lokalnim samoupravama za podsticanje i razvoj procesa učešća građana na lokalnom nivou. Predstavljani instrumenti su grupisani prema njihovoj primenosti za različite nivoe učešća građana: od onih koji su primereni za informisanje i edukaciju građana, preko onih koji su posebno efikasni za prikupljanja mišljenja i informacija od građana, do onih koji se mogu koristiti za uspostavljanje dijaloga i formiranje partnerskih odnosa između građana i lokalnih samouprava.

Treba naravno imati u vidu da je ovakvo grupisanje uslovno, tj. da gotovo svi nabrojani alati mogu da imaju svoju ulogu u svakom od nabrojanih nivoa učešća građana. Tako neki instrumenti (npr. javne rasprave) mogu biti korišćene u svrhu prikupljanja informacija i neposrednog uvida u mišljenja građana vezano za neka konkretna pitanja, ali takođe oni istovremeno mogu da predstavljaju oblik dijaloga sa građanima i da odigraju ulogu i u prenošenju uticaja građana na procese donošenja konkretnih odluka. Slično važi i gotovo sve ostale instrumente učešća građana.

Ipak ostaje činjenice da svaki od instrumenata učešća građana ima određene specifičnosti koji ga čine posebno efektivnim za pojedine faze i nivoe učešća građana. Tako su javne rasprave, mada primenjive u različitim situacijama i za različite oblike učešća građana, posebno efektivne u pokretanju dijaloga lokalnih samouprava i građana, itd. zbog čega smo se u izlaganju držali određene klasifikacije instrumenata učešća građana.

Pre prelaska na elaboraciju pojedinih instrumenata učešća građana, napomenuli bismo da se njihova klasifikacija, koja je usvojena za svrhu narednih izlaganja, donekle razlikuje od koncepta koji je izložen na početku dokumenta (slika 4.1.), u kome se razlikuju četiri nivoa učešća građana: informisanje i edukacija, konsultovanja (prikupljanje informacija), dijalog i partnerstvo. Razlika je u tome što smo u ovom izlaganju spojili poslednje dve kategorije (dijalog i partnerstvo), polazeći od činjenice da se oni zaista prepliću u praksi i da u Srbiji oni još uvek nisu posebno diferencirani.

6.1. Instrumenti informisanja & edukacije građana

Lokalnim samoupravama na raspolaganju stoje brojni, vrlo raznovrsni instrumenti za informisanje građana. Neki od efikasnih i vrlo često korišćenih instrumenata za ovu namenu su, između ostalih, sledeći:

- Centar za informisanje građana (CIG)
- Mediji (štampani i elektronski)
- Internet

Centar za informisanje građana

Centar za informisanje građana (CIG) je značajna institucija u okviru sistema lokalne samouprave čija je osnovna svrha da obezbeđuje informacije građanima koje su im neophodne u njihovom svakodnevnom životu. Pored pružanja informacija u užem smislu, ovakvi centri su po pravilu organizovani i ustrojani tako da se u njima građanima pružaju i određene usluge od strane lokalne samouprave. Tako se u ovim centrima po pravilu obezbeđuju razna dokumenta, kao što su npr. izvodi iz matične knjige rođenih, umrlih, venčani listovi, razne vrste dozvola (građevinske, imovinske), itd. Centar za informisanje građana je u suštini posebna kancelarija koji otvara lokalna samouprava, u kojoj se mogu dobiti sve informacije potrebne za rešavanje pojedinih zahteva i problema građana, uključujući na primer informacije o procesu izdavanja dozvola, poreskih potvrda i slično. Jedna od karakteristika CIG-a je da se građani u njima tretiraju kao klijenti, zbog čega je CIG često fizički izdvojen i uređen kao poseban prostor namenjen komunikaciji sa građanima.

Treba naglasiti da je CIG sližba koja se bitno razlikuje od službe za odnose sa javnošću lokalnih samouprava. Odnosi sa javnošću podrazumevaju objašnjavanje programa i politike lokalne samouprave javnosti, kao i jačanje imidža lokalne samouprave u široj društvenoj zajednici u svrhe razvijanja određenih delatnosti (npr. turizma) i njenog boljeg pozicioniranja u širem okruženju. Na drugoj strani CIG se bavi neposredno građanima i rešavanjem njihovih pitanja i potreba. To naravno, ne isključuje potrebu za dobrom saradnjom između službe za odnose sa javnošću i CIG-a. Na primer, CIG je odlično mesto za distribuciju saopštenja za javnost, obaveštenja, biltena i slično, zbog velike frekventnosti ovog mesta. U nekim lokalnim samoupravama CIG zaista jeste deo službe za odnose sa javnošću.

U praksi zemalja u tranziciji, u koje spada i Srbija, mogu se susresti tri karakteristična tipa CIG-a:

- CIG koji pomaže građanima u dobijanju nekih od gore navedenih željenih informacija, uputstava, formulara, kontakta, i koji rešava probleme kada se oni pojave. Ovo je osnovna funkcija CIG-a i većina njih pruža građanima ovakvu vrstu usluga.

- CIG koji pruža sve gore navedene usluge, ali takođe ima i mogućnost praćenja dokumenata i informiše građana o statusu njihovih zahteva.
- CIG koji pruža osnovne usluge građanima, ali takođe i obavlja neke radnje za njih. Idealno je da građani mogu da sve potrebe obave dolaskom samo na jednom mestu zbog čega se ovakav pristup naziva "sve usluge na jednom mestu".⁵

Štampani materijali

Različiti štampani materijali predstavljaju jedno je od najzastupljenijih komunikacijskih sredstava koje se koristi u različite svrhe. Oni se koriste u praksi funkcionisanja lokalnih samouprava vrlo često i za vrlo različite svrhe, a posebno se često koriste u aktivnostima učešća građana. Kad je reč o procesu uključivanja javnosti, štampani materijali su nezaobilazni instrument koji se koristi u svim fazama procesa učešća građana: jedno je od primarnih sredstava u fazi informisanja i edukacije javnosti. Ono se koristi kao dopunsko, prateće sredstvo kod uključivanja građana u procese konsultacija i dijaloga, a jedno je od primarnih sredstava informisanja u fazi izveštavanja.

Štampani materijali naročito uspešno se koriste kada treba promovisati neki projekat, događaj, ideju, pitanje ili pružiti građanima informacije o njima. Štampani materijali imaju važnu ulogu i kod održavanje ostalih participativnih mehanizama kakve su, recimo, javne rasprave. Da bi se organizovala uspešna javna rasprava, građani prethodno treba da budu dobro pripremljeni za nju, a to pre svega znači da treba da budu dobro informisani i edukovani o konkretnim pitanjima. Štampani materijali se koriste u različitim oblicima što zavisi od konkretne poruke koja želi da se prenese, kao i od troškova vezanih za produkciju pojedine vrste ovih materijala. U zavisnosti od brojnih faktora, štampani materijali se distribuiraju različitim metodama koji se kreću od lične isporuke, slanja klasičnom poštom, dostavljanja zajedno sa komunalnim računima, do isporuke na svim javnim i prometnim mestima.

Štampani materijali spadaju u često korišćene i popularne instrument između ostalog i zbog relativno niskih troškovi njihove izrade i distribucije. Neki od jedostavnijih štampani materijala se štaviše mogu dizajnirati i odštampati u „vlastitoj režiji“ što može značajno da snizi troškove njihovog korišćenja.

Razloge popularnosti štampanih materijala se mogu naći i u činjenici da se oni na relativno jednostavan i jeftin način mogu učiniti dostupnim velikom broju građana. Značajna pozitivna strana ovog instrumenta je i to što se njihovim korišćenjem, jednostavnim dodavanjem posebnog prostora ili dodatka za komentare i postavljanje pitanja, može obezbediti, makar to bilo u ograničenom obimu, i dobijanje određenih povratnih informacija od građana.

5 Tzv. "one stop shop"

Treba imati u vidu da štampani materijali imaju ograničene mogućnosti kada se radi o težnji da se promeni mišljenje i stavovi građana i da se podstaknu na akciju. To posebno može da bude teško kada su teme apstraktne ili komplikovane (na primer, kada se želi da se prezentuju budžet, strategija razvoja itd.). To se ujedno može smatrati i jednim od ograničenja štampanih materijala.

Takođe, potencijalni nedostatak štampanog materijala je to što nikada nije sigurno da će poruka koja se želi njima preneti zaista stići do javnosti, jer se može desiti da materijal bude odbačen pre nego što je uopšte pročitano. To posebno treba imati u vidu jer ovaj instrument koriste i subjekti iz drugih sektora, npr. to vrlo često rade kompanije u promovisanju svojih proizvoda i usluga. One često to čine angažovanjem značajnih sredstava, tako da se u lokalnim zajednicama u određenim momentima može pojaviti obilje štampanog promotivnog materijala u kome materijali lokalnih samouprava mogu prosto da ostanu neprimećeni.

U nastavku će biti nešto više reči o najčešće korišćenim oblicima štampanog materijala u informisanju građana: brošurama i lecima, informatorima, izveštajima opštinskih tela i dr.

Brošura i letak – Brošure (tzv. lifleti) i leci predstavljaju osnovne, najčešće korišćene i najrasprostranjenije oblike štampanih materijala. Oni se mogu koristiti za različite svrhe. U zavisnosti od teme i podataka koje obrađuje, kao i načina na koje ih predstavlja, brošure i leci mogu da posluže kao osnovni instrument informisanja građana, ali istovremeno i kao sredstvo promocije određenih aktivnosti lokalnih samouprava. U procesima učešća građana ovi materijali se koriste pre svega za njihovo informisanje i edukaciju. Imaju za cilj da ukratko i na pojednostavljeni način predstavljaju konkretnu temu ili pitanje. Imajući u vidu da su namenjeni širokoj javnosti i različitim ciljnim grupama, sadržaj ovih materijala se mora pažljivo osmisliti i preneti tako da bude svima razumljiv i da ne ostavlja nikakve nedvosmislenosti. Stoga je važno i da jezik kojim se brošura piše bude jednostavan, jasan i razumljiv.

Brošure i leci obično imaju jednu, do najviše dve strane, ali u svakom slučaju poruke iznesene u njima moraju biti kratke i sadržajne, takve da čitaocu na adekvatan način ponude relevantne i razumljive informacije o datoj temi.

Po pravilu brošure i leci ne sadrže prostor za povratne informacije, ali u svakom slučaju treba da imaju navedene makar osnovne kontakt podatke. Brošure i leci se smatraju jednokratnim sredstvima informisanja – naime, za svaku priliku i inicijativu se prave posebne brošure i leci i u svim sledećim navratima, oni se moraju posebno pripremati i štampati. I pored spomenutih relativno nižih troškova korišćenja, izrada brošura i letaka, takođe zahteva ulaganje vremena, angažovanje određenih resursa, pa stoga treba pažljivo proceniti kada je njihova primena opravdana.

Posebno dizajnirane i pripremljene brošure se naročito često koriste kao sredstvo informisanja i edukacije prilikom uključivanja građana u budžetski proces. Ovaj

instrument se koristi kako tokom faze pripreme budžeta, tako i tokom njegovog izvršenja i na kraju izveštavanja o realizovanom budžetu.

Sam budžetski proces i lokalni budžet mogu da budu relativno složeni i nerazumljivi sa stanovišta većine građana. Stoga je važno da ovakva brošura o budžetu bude posebno osmišljena, tako da se na ograničenom prostoru predstave sve najznačajnije informacije. Između ostalog to se može postići korišćenjem grafičkih prikaza podataka, ilustracijama i slično.

Kada se brošure i leci pripreme, značajan je i način na koji će se oni distribuirati. To treba učiniti tako da se time prate ostale komunikacijske aktivnosti. Ovi materijali se najčešće distribuiraju u prostorijama lokalne samouprave – u zgradi opštine, mešnim kancelarijama i drugim javnim institucijama, a često se dostavljaju građanima na kućnu adresu. To se obavlja ličnom dostavom ili isporukom uz komunalne račune. Štampani materijali se po pravilu koriste kao sastavni deo drugih oblika učešća građana kao, na primer dodatni instrumenti koji prate i podržavaju javne rasprave, javne debate, sastanke radnih grupa, itd.

Budžetska poruka – Budžetska poruka je štampani materijal koji predstavlja sastavni deo narativnog dela godišnjeg budžeta. Njen značaj proizilazi upravo iz već spomenute činjenice da je budžet sam po sebi složen tehnički dokument za čije razumevanje i uopšte pravilno čitanje, ponekad je potrebno imati posebnu obuku. Njime zvaničnici lokalne samouprave na razumljiv način saopštavaju budžetske odluke koje su za njih od posebnog značaja.

U istoj meri u kojoj predstavlja informaciju o budžetu, budžetska poruka predstavlja i viziju zajednice. Budžetska poruka je mnogo više od finansijskog dokumenta jer se njome ukazuje na značajne budžetske stavke kojima se podržavaju ciljevi i prioriteti lokalne zajednice.

Tako, ako se u budžetu kao značajna rashodna stavka pojavi izdvajanje sredstava za popravku lokalnih puteva i unapređenje lokalnog prevoza, jasno je da je u pitanju prioritet unapređenja lokalne infrastrukture. Budžetska poruka može da ispuni funkciju informisanja i edukacije građana vezano za ova pitanja, a takođe u fazi izveštavanja može da ima funkciju obezbeđenja transparentnosti budžetskog procesa.

Budžetska poruka namenjena je kako širokoj javnosti (građanima uopšte), tako i specifičnim ciljnim grupama kao što su predstavnici poslovnog sektora, odbornicima i poslanicima, kao i organizacijama civilnog društva. Ona omogućava prezentovanje velikog broja detalja i informacija, ali ipak vodi računa o stilu, koji treba da bude jednostavan, razumljiv i lak za čitanje.

Kao sastavni deo budžeta, budžetska poruka se priprema jednom godišnje. Ona predstavlja sastavni deo budžeta, ali ima i samostalnu funkciju. U pitanju je jedno od jeftinijih sredstava komunikacije jer se može pripremiti bez dodatnih ulaganja i

angažovanja eksternih saradnika. Distribucija budžetske poruke može se vršiti na različite načine i različitim kanalima, uključujući i elektronska sredstva komunikacije (e-poštom ili stavljanje na web-site lokalne samouprave).

Godišnji izveštaj – Ovaj štampani dokument može da ima formu zvaničnog izveštaja, ali može i da se pripremi u formi posebne brošure. U tom smislu on je sličan budžetskoj poruci, ali se od nje razlikuje po tome što dolazi na kraju budžetskog procesa i glavni cilj mu je da pruži informacije o izvršenju budžeta i rezultatima njegove primene u protekloj godini, dok budžetska poruka ima za osnovni cilj informisanje građana o planu budžeta za narednu godinu. Ovaj dokument treba da sadrži i podatke o svim oblastima delokruga lokalne samouprave, pa je stoga obično duža od ostalih publikacija.

Kao i budžetska poruka, ona je namenjena građanima i javnosti u najširem smislu, ali i specifičnim ciljnim grupama kao što su poslovni ljudi, odbornici, poslanici i organizacije civilnog društva. Ovim dokumentom lokalna samouprava bi trebalo da na razumljiv i efektan način sumira sve uspehe i značajna dostignuća iz prethodne godine, te da ih prezentuje na odgovarajuć način. To treba da bude učinjeno na pregledan i razumljiv način, tako da građani, pored suvoparnih podataka, iz ovog materijala mogu da dobiju i informacije koje su relevantne za njih.

I ovaj dokument se može distribuirati na različite načine, korišćenjem različitih kanala, uključujući i elektronsku verziju dokumenta, koja se može slati e-poštom ili staviti na zvaničnu internet prezentaciji lokalne samouprave.

Odnosi sa elektronskim i štampanim medijima

Imajući u vidu stalno rastući značaj koji danas imaju mediji, jasno je da je uspostavljanje odgovarajućeg odnosa lokalne samouprave sa njima, svakako jedno od najznačajnijih instrumenata komuniciranja sa javnošću, pa u vezi sa tim i ključnih instrumenata koji se koriste u procesima uključivanja građana u funkcionisanje lokalne samouprave.

Ključno početno pitanje u odnosima s medijima na koje lokalna samouprava treba da odgovori, jeste izbor instrumenata i alata sa kojima će ostvarivati komunikaciju sa njima. Instrumenti i alati koji stoje na raspolaganju su raznovrsni i oni se trebaju koristiti u skladu sa konkretnim okolnostima i ciljevima postavljenim u planu učešća građana (da li je naime, osnovni cilj informisanje građana, njihova edukacija o nekim važnim pitanjima, događajima, i sl.; ili se želi ostvariti dijalog sa njima). Važno je, dakle, da ukoliko se želi da se ostvare efektivni odnosi s medijima, ovi alati budu pažljivo odabrani. Dobro pripremljeni i jasno definisani alati pomažu prilikom planiranja i realizacije odnosa s medijima i znatno olakšavaju svakodnevnu komunikaciju s njima.

Neki od najvažnijih alata ovog tipa su: pozivi za medije, saopštenja za javnost, kratki informativni sastanci (tzv. „brifinzi“) sa predstavnicima medija, konferencije za medije

i unapred pripremljeni informativni materijali; medijski članci, emisije, medijska gostovanja i intervjui lokalnih zvaničnika. O nekim od ovih alata će u nastavku biti nešto više reči.

Poziv za medije - Pozivi za medije su kratka obaveštenja kojima se ljudi iz medija obaveštavaju o događaju koji treba da se održi. U ovim materijalima se obično navode osnovne informacije kojima treba dati odgovore na tzv. „5 W“⁶ pitanja, tj. ko su akteri događaja, šta je njegov predmet, kada se on dešava, gde se dešava i konačno zašto se dešava. Pozivi za mediju su preduslov da se događaj o kome se radi zaista nađe u medijima i da on postane vest u njima. Mediji u savremenim uslovima izveštavaju pre svega o događajima koji treba da se dese (ne o onima koji su se već odigrali), pa je stoga neophodno, ukoliko se želi da događaj za koji smo zainteresovani da bude predmet medijske pažnje, da se medijima stavi do znanja šta se planira i šta će se u doglednoj budućnosti desiti. U ovome važnu funkciju i ulogu ima poziv za medije.

Treba imati u vidu da mada treba da bude kratak, poziv za medije mora da bude ujedno i dovoljno zanimljiv kako bi skrenuo pažnju ključnih ljudi u medijima (urednicima, zaduženim novinarima i dr.) na događaj. Poziv za medije bi trebalo poslati tri do pet radnih dana pre određenog događaja, a zatim na dan pred događaj treba ponovo pozvati medije i proveriti da li su planirali da izveštavaju sa događaja. Poziv za medije treba formulirati tako da se njime novinarima pruži pravovremeno obaveštenje o događaju, ali i da im se istovremeno daju osnovne (najznačajnije i najvažnije) informacije.

Saopštenje za javnost – saopštenje za javnost je verovatno najvažnije sredstvo komunikacije u odnosima s medijima. Svrha saopštenja je da pomogne predstavnicima medija (pre svega novinarima) da što kvalitetnije izveštavaju o poslovanju lokalne samouprave. To podrazumeva ne samo tačnost podataka, nego takođe i njihovo pravilno obrazloženje i prikazivanje građanima i široj javnosti u skladu sa intencijama i krajnjim namerama lokalne samouprave. Saopštenje za javnost treba da bude napisano tako da privuče pažnju novinara i da im omogući da iz njega izvuku što više elemenata koji će biti preneti u vestima. Što je saopštenje za javnost više napisano u novinarskom stilu, veća je šansa da će biti objavljeno onako kako bi lokalna samouprava želela. Zato bi bilo idealno da ono bude sročeno medijski zanimljivo i atraktivno, ali takođe da posluži kao dobra baza na osnovu koje će novinar moći da nadogradi priču. Dobro napisano saopštenje garancija je da će poruka/informacija ostati jasna i nepromenjena na putu od onog ko je plasira (u ovom slučaju od lokalne samouprave), preko novinara i urednika, pa do javnosti i građana, koji su zapravo krajnji korisnici ovih informacija i poruka.

Mediji mogu biti od velike pomoći lokalnoj samoupravi u informisanja građana i njihovom edukovanju. Treba međutim imati u vidu da funkcionisanje medija podrazumeva vrlo ograničene vremenske rokove u kojima se vesti moraju preneti, a istovremeno to treba učiniti na vrlo ograničenom prostoru (kada se radi o štampanim

6 Radi se pitanjima na engleskom: Who, What, When, Where i Why.

medijama o novinskom prostoru, a kod elektronskih o ograničenom vremenu). U tom smislu lokalne samouprave treba da pokušaju da pomognu novinarima i predstavnicima medija da ispoštuju ove zahteve obezbeđujući im pravovremene, tačne i koncizne informacije koje će prerasti u zanimljive priče za javnost. Saopštenja za štampu i konferencije za štampu su dobar način da se pomogne medijima da dobro urade svoj posao.

U ovom kontekstu lokalne samouprave mogu da edukuje ljude iz medije o lokalnoj samoupravi, da bi bili u stanju da napišu članke koje u će informisati i edukovati građane na način kako bi to lokalne samouprave želele. Predstavnici štampe bi se mogli pozvati da obiđu različite službe lokalne samouprave, da se upoznaju sa rukovodiocima službi, kao i sa osnovnim problemimam sa kojima se oni suočavaju u svojim svakodnevnim poslovima

Konferencije za novinare - Konferencija za novinare predstavlja jednu od najvažnijih instrumenata komunikacije sa predstavnicima medija. Na konfernciji za medije predstavnici lokalne samouprave saopštavaju vest, a to je obično neka važna informaciju ili najava događaja, aktivnosti ili projekta od posebne važnosti, koja treba da se desi u okviru lokalne samouprave.

Konferenciju za novinare je potrebno sazvati u terminima i rokovima koji medijima odgovaraju. Potrebno je birati dane, pa i vreme u toku dana, kada mediji mogu da na najefikasniji način pripreme i plasiraju vest. Pozivanje novinara se obično obavlja u tri navrata. Prvi put pozivanje podrazumeva pisano obaveštenje s pozivom, a šalje se oko sedam dana pre događaja kako bi novinari mogli da rezervišu termin da bi došli na konferenciju. Drugi poziv se šalje najčešće putem mejla, a zatim sledi treći poziv, koji se najčešće obavlja direktnim telefonskim pozivom redakciji da bi se proverilo da li je poziv stigao, da li je primljen i da li je određen novinar koji će doći na konferenciju. I pored svih ovih napora, moguće je da se predstavnici medija ipak ne pojave na konferenciji iz različitih razloga. To se, na primer, može desiti kada neočekivano iskrnsne neki važan događaji koji iznenada privuče svu pažnju medija u jednom momentu. U takvim slučajevima predstavnici lokalnih samouprava mogu da sami sprema audio, vizuelne materijale na željenu temu, da ih pošalju medijima i da tako ipak obezbede da se željena poruka prenese do građana.

Prilikom organizacije ovakvih konferencija, važno je pripremiti i poseban materijal za novinare (tzv. press-kit), odnosno materijal koji se daje novinarima, a koji im omogućava da lakše, kvalitetnije i brže realizuju svoj posao. U tom kompletu treba da se nađu saopštenje, transkript govora, informacija o projektu ili aktivnosti, fotografije, a sve to i u elektronskom obliku. Informativni materijal je sastavni deo svakog formalnog skupa s novinarima (konferencije, „brifinga“, medijski događaj, i dr.). Sadržaj materijala zavisi od povoda, ali se forma ne menja. Informativni materijal objašnjava pozadinu, sadržaj i posledice događaja povodom kojeg je organizovan susret sa novinarima. Kvalitetan informativni materijal pomaže novinarima da bolje razumeju priču i pripreme izveštaj.

Kratki informativni sastanci („brifinzi“) sa novinarima – Tzv. „brifinzi“ predstavljaju neformalne sastanke sa predstavnicima medija na kojima ih predstavnici lokalnih samouprava upoznaju sa ključnim pitanjima iz domena njihove delatnosti, a sa ciljem da ljudi iz medija bolje razumeju sve aspekte rada lokalne samouprave. Brifinzi su efikasni i korisni instrument čija je svrha da se novinari upoznaju sa novim izvorom informacija ili s novim projektom. Oni su korisni za novinare, ali i za njihove sagovornike, jer je tok komunikacije usmeren, a pozitivan ishod u smislu obezbeđenja da se željena poruka prenese javnosti, gotovo izvestan.

Medijski događaj – Medijski događaji se organizuju sa ciljem da se privuče pažnja medijima na određena značajna pitanja. Ideja je da predstavnici lokalne samouprave organizuju poseban događaj za medije, ali tako da obezbede da on bude dovoljno atraktivan i zanimljiv da bi se oni odazvali na poziv. Tematika koja se tiče lokalne samouprava često može da bude nedovoljno zanimljiva za medije, pa je utoliko obaveza njenih predstavnika da jasno iskažu problem i objasne njegovu pozadinu, i da ga tako predstave medijima na za njih privlačan način. Kada se medijima nešto prezentuje na zanimljiv način, veće su šanse da oni to prenesu, i to ne jednom, već možda i više puta. Atraktivnost događaja za medije zavisi pre svega od zanimljivosti teme, od zanimljivosti ljudi o kojima se radi i konačno od mesta na kome se događaj odvija. Kod organizovanja medijskih događaja, stoga treba voditi računa da se medijima prezentuju na način koji uključuje ova tri elementa: zanimljiva tema (događaj), zanimljivi ljudi i zanimljivo mesto. Ukoliko se ti uslovi zadovolje, moguće je očekivati dobru reakciju medija i njihovo konstruktivno uključivanje u procese koji se odvijaju u okviru lokalne samouprave.

Internet

Internet predstavlja savremeno sredstvo koje je već na globalnom nivou postalo opšte prihvaćeno komunikaciono sredstvo, i to kako od strane pojedinaca, tako i od organizacija i institucija. U poslednje naravno spadaju i lokalne samouprave širom sveta, uključujući i jedinice lokalnih samouprava u Srbiji. Dva su osnovna komunikaciona instrumenta vezana za Internet koja se danas koriste od strane lokalnih samouprava i koja mogu da budu moćni instrumenti u procesu učešća građana: prvi je web-site lokalnih samouprava, a drugi su tzv. društvene mreže koje su formirane na Internet platformama.

Web-Site prezentacije – Ovaj instrument je opšte prihvaćen od strane JLS u Srbiji i danas praktično ne postoji grad ili opština koji nemaju svoje web-prezentacije na Internetu. Ovi sajtovi daju dobar uvid o vrsti i količini informacija koje se stavljaju građanima na uvid. Internet sajtovi lokalnih samouprava često sadrže sledeće informacije:

- Opis lokalne samouprave – osnovne informacije (geografska lokacija, demografski podaci, osnovni podaci o ekonomiji i sl.)

- Organizaciona šema – organizacioni prikaz uprave LS sa prikazom svih organizacionih jedinica, odeljenja i službi, hijerarhijskih veza, najznačajnijih rukovodioca i sl.
- Uz gornje podatke po pravilu se postavljaju i kontakti za sve kancelarije: ime kontakt osobe, poštanska adresa, adresa elektronske pošte, faks, brojeve telefona i govorne pošte;
- Razvojni i drugi dokumenti – na web site-ovima lokalnih samouprava mogu se naći dokumenti kao što su njihovi strateški i akcioni planovi, godišnji planovi: takođe misija, vizija i dugoročni ciljevi, dr.
- Na sajtovima se takođe mogu naći informacije o budžetu (najčešće se radi o celovitim dokumentima); ponekad se takođe ukazuje na odvijanje pojedinih faza budžetskog procesa i ukazuje građanima na mogućnosti da uzmu učešće u ovom procesu;
- Informacije o aktuelnim javnim nabavkama sa pozivima potencijalnim partnerima da daju svoje ponude;
- Informacije o objavljenim konkursima za radna mesta u lokalnoj samoupravi sa pozivima da se podnesu prijave;
- Izvodi iz najnovijih novinskih članaka i publikacija sa informacijama o aktuelnostima u lokalnoj samoupravi;
- Svaki od ovih sajtova uobičajeno ima i rubriku „pitanja i odgovori“ putem koje građani mogu da se obrate predstavnicima lokalne samouprave sa pitanjima koja ih interesuju.

Društvene mreže – Za razliku od Internet prezentacija može se reći da je korišćenje društvenih mreža od strane JLS tek na početku (to uostalom nije neobično s obzirom da su i same mreže novijeg datuma). Uočljivo je međutim da se njihova primena proširuje velikom brzinom i da istaknuti članovi lokalnih samouprava sve češće koriste ovaj oblik kao sredstvo za komunikaciju sa građanima. Imajući u vidu prirodu i karakter ovih instrumenata, i njihov potencijalno moćan uticaj, može se očekivati da će oni u relativno kratkom roku postati prihvaćeno u praksi na sličan način kao i web-prezentacije. Kada se danas govori o društvenim mrežama na Internetu, imaju se u vidu pre svega sledeće dve: Facebook i Twitter.

U svetu, a i kod nas, *Facebook* je postao značajno komunikacijsko sredstvo. Koristi se za promociju ideja, proizvoda, usluga, događaja i svega ostalog što se može promovirati. Samim tim, *Facebook* je snažno komunikacijsko sredstvo i u procesu učešća građana. Danas praktično nijedna organizacija ne može da zanemari uticaj *Facebooka* i činjenicu da su njene ciljne grupe gotovo sigurno aktivne na njemu. Naravno, ukoliko lokalna samouprava želi da bude prisutna i u ovom društvenom mediju, ona tome mora pristupiti strateški i u skladu sa celovitim planom komunikacije.

Druga društvena mreža koja je danas takođe široko prihvaćena i korišćena je *Twitter*, koja se može definisati kao servis putem kojeg se sa zajednicom deli ono što je za nju zanimljivo. *Twitter* je, za razliku od *Facebooka*, potpuno otvorena mreža, pa i ako nekoga ne pratite redovno, možete komunicirati s njim. To ostavlja prostor da se pokažu

transparentnost i mogućnost učešća javnosti. Sve poruke na ovoj mreži, tzv. „tvitovi“, su dostupni svima koji žele da ih vide, pa zato treba pažljivo birati informacije koje se postavljaju. Korisnici mogu slati i primati „tvitove“ preko web-adrese: twitter.com, raznih aplikacija koje olakšavaju praćenje (npr. Tweet Deck) ili preko mobilnog telefona putem SMS tehnologije.

Twitter je jedinstvena komunikacijska platforma i dragoceni izvor informacija o organizacijama, pojedincima, brendovima. Najbitnije je, međutim, to što pruža mogućnost za uspostavljanje, održavanje i unapređivanje odnosa sa ciljnim grupama. Organizacije ga sve više koriste za brzo širenje informacija i novosti, kao i za prikupljanje povratnih informacija o njihovim proizvodima i uslugama. Ukoliko se koristi tako da poruke budu brze, lake za čitanje, javne i lako deljive među većim brojem korisnika - *Twitter* može da bude moćan kanal komunikacije u realnom vremenu.

6.2. Instrumenti konsultovanja (prikupljanja informacija) od građana

Kao što je napred rečeno, nakon informisanja i edukacije, kao osnovnih oblika učešća građanja u procesima u lokalnim samoupravama, moguće je preći na viši nivo odnosa koji uključuje konsultovanje građana i na taj način prikupljanje informacija relevantnih za lokalnu samoupravu. Neki od efikasnih i vrlo često korišćenih instrumenata za ovu namenu su, između ostalih, sledeći:

- Formalni razgovori (intervjui) sa građanima
- „Brainstorming“
- „Tehnike nominalnih grupa“ (TNG)
- Ankete /Upitnici
- Fokus grupe

6.2.1. Formalni razgovori (intervjui) sa građanima

Obavljanje formalnih razgovora sa građanima (intervjua) predstavlja formu brzog i relativno jednostavnog načina da se informacije različitih interesnih grupa utvrde za bilo koju datu aktivnost, program ili politiku. Kao neke od prednosti intervjuja moglo bi se navesti sledeće:

- mogu se raditi odmah sa već postojećim osobljem
- mogu se raditi lično ili telefonom, zavisno od broja potrebnih intervjuja i raspoloživog vremena
- fleksibilni su i nisu ograničeni na zadati niz pitanja, tako da onaj ko obavlja intervju može da istraži motivaciju i uzroke koji doprinose određenim pogledima ili mišljenju zainteresovane strane

- dozvoljavaju osobi koja intervjuiše da proceni jačinu stavova zainteresovane strane.
- zahtevaju malu obuku ili pripremu, ako se zanemari uvek potrebno dobro razumevanje programa i njegovog sadržaja, kao i uopšte sposobnosti da se sprovede efektivan intervju

Neke potencijalne slabosti intervjuja kao oblika učešća građana su da:

- može oduzeti osoblju dosta vremena, naročito kada se rade neposredni intervjui
- ne daje kvantitativne rezultate, kao na primer ankete
- može da prikaže različite rezultate zbog razlika u ličnosti osoba koje sprovode intervju, njihovih različitih sposobnosti da uoče bitne detalje u razgovoru kao i zbog različite «hemije» između pojedinaca.

U nastavku su navedene neke od praktičnih instrukcija i uputstva za vođenje efektivnog intervjuja:

- Potrebno je da se obezbedi da osobe zadužene za realizaciju intervjuja dobro razumeju njegove ciljeve i imaju jasnu predstavu o svrsi intervjuja.
- Prilikom započinjanja intervjuja, treba objasniti njegovu svrhu i očekivano trajanje (ono ne bi trebalo da bude duže od 30 do 60 minuta).
- Treba objasniti krajnju upotrebu informacija i vrstu ljudi koji će biti obuhvaćeni intervjuima.
- Tokom intervjuja, treba se držati se dogovorenog vremena kako bi se pokazalo da se poštuje vreme osobe koja se intervjuiše; osoba koja intervjuiše bi trebalo da je u stanju da opusti onoga koga intervjuiše, kako bi se ona osećala prijatno u tom procesu.
- Treba koristiti tehnike postavljanja pitanja koje traže duže odgovore kako bi osoba izrazila svoja viđenja; ne treba koristiti pitanja koja traže odgovor sa da ili ne; takođe treba izbegavati pitanja koja navode na odgovor, tj. ne treba usmeravati osobu koja se intervjuiše.
- Osoba koja sprovodi intervju bi trebalo da napravi kratak izveštaj o obavljenim intervjuima što je moguće pre, nakon obavljenih intervjuja; taj izveštaj bi trebalo da se zasniva na beleškama baziranim na intervjuu ili na snimljenom materijalu (dozvolu za snimanje bi trebalo tražiti od svake osobe koja se intervjuiše). Preporučuje se da se izveštaj o jednom intervjuu napiše pre nego što se krene sa sledećim, dok se materijal još uvek pamti, dok je jasan, a time će izveštaj biti tačan.
- Intervjuima treba pokriti što je moguće više glavnih stakeholdera, koliko god to vreme i sredstva dozvoljavaju.
- Treba uvažiti želju intervjuisane osobe da ostane anonimna. Ukoliko se rezultati intervjuja saopštavaju javnosti, treba se postarati da se zaštiti anonimnost pojedinaca koji su intervjuisani.

Intervjuisanje je tehnika „licem u lice“ sa određenim ciljem. Ukoliko je cilj da se dobiju stavovi grupe o određenom pitanju, opšte korišćena tehnika je tehnika razmene ideja poznata kao «brainstorming».

6.2.2. «Brainstorming» tehnika

Izraz «brainstorming» u bukvalnom prevodu sa engleskog znači „moždana oluja“, pri čemu se misli na posticanje i izazivanje oluje ideja. On predstavlja tehniku koja većem broju članova jednog tima omogućava da izraze višestruke poglede o određenom pitanju. Radi se o relativno brzom i jeftinom tehnici, koja ne zahteva posebne veštine da bi se sproveda. Suština «brainstorminga» je usredsređeno i kreativno razmišljanje u grupi za rešavanje problema i stvaranje ideja. Ono zahteva atmosferu potpune slobode da se izraze ideje, a da pri tom niko u grupi ne donosi sudove. Da bi se ohrabrio kreativan proces, pravilo je da sve ideje imaju podjednaku vrednost. Ideje se zapisuju na tabli od strane vođe grupe, moderatora ili predavača. Proces se nastavlja sve dok se ne ustanovi da više nema ideja o određenom predmetu ili problemu.

Pravila za tehniku razmene ideja u okviru „brainstorming“ koncepta su sledeće:

- Tokom perioda razmene ideja, sve ideje se posmatraju kao podjednako vredne. Nijedna ideja se ne kritikuje na bilo koji način, a suprotne i kontradiktorne ideje se prihvataju
- Tokom odvijanja rada u grupi dozvoljeno je da se jednom iznete ideje nadograđuju i razrađuju
- Sve ideje se zapisuju kako su iznete
- Pitanja ili razjašnjenja nisu dozvoljena sve dok se ne završi faza iznošenja ideja
- Faza iznošenja ideja se nastavlja sve dok se one ne iscrpe, nakon čega se ideje pojašnjavaju
- Samo je kreatoru ideje dozvoljeno da je objasni, ali se proces razjašnjavanja nastavlja sve dok svi u grupi ne shvate i razumeju sve ideje. Svako može da postavlja pitanja za razjašnjenje tokom ove faze
- Vođa grupe može da primeni proces odlučivanja u grupi kako bi odredio ideje koje su najizvesnije i dobio saglasnost od grupe za njeno dalje razvijanje

„Brainstorming“ može potencijalno da bude snažno sredstvo za motivisanje članova tima i za učvršćivanje uverenja da se kreativna rešenja u timu ne zanemaruju i za uključivanje zainteresovanih strana u proces donošenja odluka. Takođe saznanje da su učestvovali u donošenju nekih važnih odluka i da su time doprineli rešavanju nekih važnih problema u lokalnoj samoupravi, može da podstakne i motiviše građane da se aktivno uključe u njeno funkcionisanje.

6.2.3. Tehnike nominalnih grupa (TNG)

Tehnika nominalnih grupa (TNG) je nešto složenija tehnika u odnosu na „brainstorming“ i ona zatheva više planiranja i individualnog rada, i u principu daje rezultate koji više odlikavaju konzensus, a manje predstavlja razmenjivanje ideja. I razmena ideja i TNG su tehnike za rad u grupi kojima se *stvaraju i određuju prioritete velikog broja ideja*. Osnovna razlika između ove dve tehnike je što tehnika TNG zahteva da ljudi smisle svoje ideje na početku individualno, umesto da one budu deo interaktivnog procesa grupe, odakle i dolazi izraz nominalni. TNG je takođe i sredstvo koje se može koristiti sa relativno velikim grupama, pošto tehnika može da koristi bilo koji broj manjih grupa, koje broje od šest do devet učesnika. Jedino ograničenje po pitanju veličine je što se član osoblja mora imenovati da radi sa svakom od manjih grupa, pa je najbolje ukoliko se grupe mogu okupiti u jednom većem prostoru kao što su često opštinske/gradske sale za sastanke. Vreme je drugi ograničavajući faktor, tako da planeri moraju da postavie vremenski limit za svaki korak u procesu što povećava ukupno vreme koje grupa može ili je voljna da izdvoji za ceo sastanak.

Proces odvijanja rada u opkviru TNG izgleda ovako:

- *Organizacija i uvod* - Plenarna grupa se deli na male grupe od petoro do devetoro osoba koji sedaju za stol. Za svakim stolom sedi član ili dva člana osoblja, obezbeđena je tabla, papir, indeks karte ili papir i markeri.
- *Pitanja* - Jedno ili dva pitanja (koja su vrlo pažljivo prethodno sastavljena) se prezentiraju plenarnoj grupi i postavljaju na sto. Pitanja bi trebalo da budu sa više detalja, a ne opšta i sastavljena tako da iskazuju konkretne ideje. Na primer: (a) koje konkretne mere treba preduzeti da naše mesne zajednice postanu prijatnija za život? (b) Koja sredstva treba upotrebiti da se do kraja realizuje konkretan cilj i tsl.?
- *Ideje* - Učesnici (pojedinci ili parovi) dobijaju 10 do 15 minuta da iznesu svoje odgovore na pitanja i da ih zapišu na papiru. Vođa grupe zatim ide oko grupe i prikuplja ideje od svakog učesnika pojedinačno i zapisuje ih na tablu ili papir. Učesnike ne treba ograničavati samo na ideje koje su prethodno zapisali ukoliko se tokom razgovora generišu nove ideje.
- *Objašnjavanje i razumevanje* - Grupa diskutuje o svakoj stavci kako bi se ostvarilo potpuno razumevanje ideje i proverilo da li je napisana i jasno formulisana. Svako može da učestvuje u ovom procesu, ali vođa treba da vodi brigu o vremenu i da ubrzava proces.
- *Selektiranje i rangiranje ideja* - Od svakog učesnika u maloj grupi se traži da selektira i rangira jedan određeni broj ideja, recimo pet, koje se njima najviše dopadaju i da ih napiše na karticu, po jednu ideju na jednoj kartici. Zatim treba da rangiraju ideje tako što će stavljati brojeve od pet do jedan, gde broj pet označava prvo mesto, a broj jedan poslednje mesto. Na svakoj kartici treba da bude jedna ideja i jedan broj.
- *Zbir* - Kartice se skupljaju i mešaju i rezultati se zbrajaju kako bi se odredio ukupan zbir bodova za različite ideje. Bilo koji član grupe može da prati sabiranje

bodova. Prvih pet ideja sa najvećim rezultatom ili nekoliko prvih ideja (vođe bi trebalo da obrate pažnju da se ideje poređaju po broju osvojenih bodova) za svako pitanje se jasno identifikuju, tako da grupa može dalje da diskutuje o njihovim relativnim vrednostima.

- *Građenje konsenzusa* - Zatim grupa diskutuje o odabranim idejama. To može da dovede do revizije rangiranja ukoliko grupa nije zadovoljna sa početnim rangiranjem zbog novih informacija i uvida koji proističu i javljaju se tokom diskusije. Ovo je konačni proizvod koji se saopštava plenarnoj grupi.
- *Konsenzus u većoj grupi* - Ukoliko vreme dozvoljava, diskusija može da se odvija i u plenarnom skupu sa novim krugom selektiranja i rangiranja koje se bazira na prvim, vodećim idejama cele grupe. U ovom slučaju trebalo bi načiniti neku vrstu sinteze prvorangiranih ideja koje su slične, kako bi se smanjio njihov broj i izbeglo preklapanje. Alternativno, ovaj zadatak bi mogao da se ostavi manjoj grupi, kao što je radna grupa ili odbor koji je postavljen za ovaj određeni problem.

„Brainstorming“ i TNG su, dakle, tehnike koje mogu da obezbede odgovore na pitanja koja bi mogla da doprinesu rešavanju problema ili unapređenju konkretnih aktivnosti lokalnih samouprava. Ukoliko se, međutim, ukaže potreba da se testiraju stavovi, mišljenja ili reakcije javnosti ili određene grupe stakeholdera, a pri tome i postoji spremnost da se odvoje određena sredstva za sakupljanje ovih informacija, tehnike anketiranja i «fokus grupe» mogu da budu sledeći odgovarajući izbor instrumenata za učešće građana. Ovi instrumenti su obrađene u sledećem poglavlju.

6.2.4. Anketiranje građana

Anketiranje građana je često korišćen instrument u cilju utvrđivanja mišljenja građana u vezi sa konkretnim pitanjima iz života lokalnih samouprava i u tom smislu ono predstavlja jedno od najefikasnijih sredstava za prikupljanje informacija od građana. Priprema anketnog upitnika, organizovanje ankete, tj. prikupljanje i obrada podataka, najčešće ne iziskuju velika finansijska sredstva i uglavnom ih lokalne samouprave sprovode same, bez angažovanja spoljnih saradnika, koristeći svoje interne resurse.

Jedan od razloga zbog kojih se anketa često koristi za prikupljanje informacija od građana jeste to što najveći broj građana retko posećuje javne skupove i ne učestvuje na taj način u procesu donošenja odluka od značaja za svoju zajednicu, a s druge strane imaju mnogo manji otpor da učestvuju u odlučivanju putem upitnika. Sama činjenica da se anketa organizuje daje do znanja građanima da lokalna vlast želi da čuje njihovo mišljenje. Anketa može da uključi veliki broj pitanja o nizu problema od značaja za život lokalne zajednice. Ona mogu da se kreću od pitanja vezanih za određivanje prioriteta projekata koje treba finansirati iz lokalnog budžeta, do pitanja u vezi sa poboljšanjem kvaliteta života specifičnih ciljnih grupa, urbanog planiranja, uvođenja neke nove komunalne usluge, itd.

Anketa će imati najveće efekte kada njeni organizatori postave jednostavna pitanja sa očekivanim direktnim odgovorima. Takva su npr. pitanja na koja se odgovora sa "da" ili "ne", ili se traži izbor između nekoliko ponuđenih alternativa i sl. Anketa se treba koristiti samo onda kada oni koji je sprovode nameravaju da zaista iskoriste njene rezultate i da ih objave. Samim tim, anketa bi trebala da sadrži samo relevantna pitanja i ne bi trebala da sadrži opcije koje su politički neprihvatljive ili tehnički neizvodljive.

Ankete mogu biti korisno sredstvo u planiranju budžeta, kapitalnih poboljšanja i ekonomskog razvoja u lokalnoj samoupravi. Na primer, u anketi se mogu pitati građani o tome koliko su zadovoljni raznim gradskim uslugama, kao što su: popravka ulica, čišćenje ulica, ulično osvetljenje, uređivanje gradskih parkova, sakupljanje smeća, uklanjanje snega, javni prevoz, itd. U nastavku su dati neki primeri tema za ankete:

- Koliko nezaposlenih ili nedovoljno upošljenih osoba ima u zajednici? Koliko ih je u različitim demografskim grupama (npr. koliko između 20 i 30 godina? Koliko sa fakultetskim diplomama ili sa usmerenim obrazovanjem? Koliko žena, a koliko muškaraca?)
- Koji načini očuvanja vode ili energije su potrebni? Koje načine očuvanja sredine su ljudi spremni da sprovedu?
- Koju vrstu prevoza ljudi koriste da bi stigli do posla ili škole? Koliko daleko putuju? Koliko su zadovoljni opcijama javnog prevoza?
- Koliko ljudi ima pristup raznim javnim tržnicama? Kako bi se one mogle učiniti pristupačnijim, efikasnijim i pogodnijim?
- Kolika je potražnja u zajednici za različitim kursevima obrazovanja odraslih (npr., da bi se kvalifikovali za nova zaposlenja, da bi poboljšali kvalifikacije za postojeća zaposlenja, kursevi koji se tiču kulture i rekreacije i dr.)?
- Koliko ljudi ima pristup raznim parkovima, koliko ljudi bi želelo da ima pristup parkovima ali ga nema; kakve bi promene (kao što su novi objekti) ili poboljšanja (kao što je bolje održavanje) ljudi voleli da vide u parkovima u kojima imaju pristup?
- Itd.

Upravljanje anketom - Rukovodioci ankete bi trebali da obezbede da su najvažnije zainteresovane strane („stakeholder“-i koji su najzainteresovaniji ili na njih najviše utiču rezultati ankete) upoznate sa pripremom ankete i da dobiju priliku da se uključe. Što se više ove grupe osećaju uključenim u realizaciju ankete, veća je verovatnoća da će poštovati njene rezultate. Neke od aktivnosti kojima se ovo može postići su, na primer:

- Obezbeđenje pristanka relevantnih šefova odseka
- Konsultacije sa izabranim funkcionerima i uključivanje njihovih ideja i predloga u vezi sa sadržajem ankete
- Korišćenje mali grupa ili timova u pripremi anketnih pitanja
- Testiranje upitnika sa grupama građana – u ovu svrhu mogu biti korišćene fokus grupe.

Od suštinske važnosti je da neko iz jedinice lokalne vlasti bude menadžer ankete, čak iako je sprovođenje ankete povereno drugim licima. Zaduženja i nadležnosti ove osobe bi trebale biti jasne i ona bi trebalo da ima direktan pristup glavnim donosiocima odluka (šefovima odseka, gradonačelniku, ili zameniku gradonačelnika).

Dizajn uzorka – Način na koji će se definisati uzorak ispitanika je od presudne važnosti za uspeh cele ankete. Ključ dobrog uzorka nije veličina uzorka, već njegova reprezentativnost (koliko je njime tačno predstavljena populacija koju treba anketirati). Najčešće je neophodno obezbediti profesionalnu pomoć pri definisanju uzorka, pregledu upitnika, obuci kadra koji će vršiti intervjuisanje (ako će se oni koristiti), tabelarnom prikazu i tumačenju rezultata. Usputne ankete, mimo statističkih uzoraka koji su utvrđeni naučnim metodama, ne mogu pružiti pouzdane rezultate. Njihovi rezultati se mogu koristiti tek za brze procene, da se o njima izvesti na debati, i da se javnosti pokaže da se njihovi stavovi smatraju važnim.

Kreiranje upitnika - Rezultati ankete će biti onoliko dobri koliko su dobra anketna pitanja. Stoga je neophodno veoma pažljivo sastaviti pitanja. Preporučljiva su jednostavna, konkretna, kratka i logična pitanja. Format pitanja bi trebalo da bude sličan, a pitanja koja su protivurečna drugim pitanjima bi trebalo eliminisati. Uzevši u obzir ove zahteve, sastavljanje upitnika bi trebalo da se odvija uz pažljivi nadzor, u maloj grupi, i kao što je već rečeno, trebalo bi da uključi ključne predstavnike jedinice lokalne vlasti, kao što su šefovi odseka ili izabrani zvaničnici. Pitanja moraju da budu jasna i nedvosmislena, i treba izbegavati neosnovane tvrdnje ili opcije koje se preklapaju. Zarad tačnosti i legitimiteta pri sumiranju rezultata, pitanja moraju da podrazumevaju obavezni izbor. Ovo znači da bi pitanja trebalo postaviti tako da anketirani budu dovedeni u situaciju da odgovore sa „da“ ili „ne“, da biraju jednu od nekoliko opcija, i sl.

Realizacija ankete - Priprema, realizacija i na kraju obrada dobijenih rezultata u procesu anketiranja se najčešće obavljaju u okviru procesa koji sadrži sledeće korake:

- *Definisanje ciljeva ankete* – u prvom koraku treba definisati ciljeve koji se žele ostvariti realizacijom ankete
- *Formulisanje i kreiranje upitnika* – imajući u vidu definisane ciljeve u sledećem koraku se pristupa formulisanju anketnih pitanja. Takođe u ovom koraku potrebno je definisati i način na koji će anketa biti sprovedena. Pored formulisanja samih pitanja, važna odluka se odnosi i na određivanje broja pitanja i s tim u vezi načina realizacije ankete. Ovo su povezana pitanja, jer ako se npr. anketa vrši telefonski, upitnik mora biti što kraći i koncizniji, inače se može desiti da veliki broj ispitanika pruži nepotpune odgovore ili uopšte ne odgovori na pitanja.
- *Realizacija ankete* – Prikupljanje podataka može se vršiti na različite načine. Jedan od najčešćih je da se upitnici ostave na mestima koje građani posećuju i gde imaju priliku da izdvoje nekoliko minuta da popune upitnik (to mogu da budu zgrada uprave, mesne kancelarije, mesta gde se vrši naplata komunalnih

usluga itd.). Danas se sve više koriste i on-line ankete, koji se obavljaju postavljenom upitnika na web site lokalne samouprave.

- *Obrada sakupljenih podataka* – Po logici stvari obrada ankete se vrši na samom kraju procesa prikupljanja informacija putem upitnika. Ponekad je korisno „u hodu“ unositi i obrađivati podataka kako one pristižu. Na ovaj način mogu se predvideti eventualni problemi i, shodno tome, osmisliti korektivne mere. Na primer, ako je odziv ispitanika slab, moguće je uvesti neke alternativne metode prikupljanja podataka ili drugačiji načina sprovođenja upitnika.
- *Analiza* – nakon završetka procesa prikupljanja, vrši se njihova finalna obrada i analiza i tumačenje dobijenih rezultata.
- *Izveštavanje* – na kraju procesa očekuje se da se dobijeni rezultati prikažu u formi posebnog izveštaja u kome se do detalja prikazuju rezultati vezani za svako pitanje iz upitnika.

Vrste anketa - Metodološki posmatrano, ankete se mogu realizovati na različite načine. U tom smislu, razlikuje se nekoliko osnovnih vrsta anketa. Ovde ćemo se osvrnuti na sledeće tri vrste anketa:

- *Ankete cele grupe* - Kada oni koji sprovode anketu žele da otkriju mišljenje relativno manje grupe, mogu da realizuju anketu u koju će biti uključeni svi njeni članovi. Ukoliko zvaničnici lokalne samouprave žele da se upoznaju sa mišljenjem ljudi koji su učestvovali na određenom sastanku, onda će se upitnik podeliti svim učesnicima sastanka. Odgovori će pružiti informacije samo o mišljenjima ljudi koji su bili na tom sastanku.
- *Ankete slučajnog uzorka* – Češća je međutim situacija u kojoj lokalna samouprava želi da sazna mišljenja velikih grupa ili čak svih građana koji žive u lokalnoj samoupravi. Da bi se to učinilo anketa se obično daje slučajno izabranom, reprezentativnom uzorku stanovništva koje je uključeno u anketu, a ne svakoj osobi iz te populacije. Zatim, iz informacija sakupljenih u uzorku izvode se zaključci o celokupnoj populaciji na koju se anketa odnosi. Ostatak ove diskusije će biti skoncentrisan na ankete slučajnog uzorka, koje su važno i moćno sredstvo uključivanja građana u cilju sakupljanja informacija. Neke važne činjenice o anketama slučajnog uzorka su:
 - Ispravno sastavljena anketa može da pruži veoma tačne i pouzdane podatke o grupi koja se ispituje.
 - Slučajni uzorak mora biti definisan, prema matematičkim principima statističkog uzorkovanja, na takav način da anketa uključuje određeni broj ljudi iz svake grupe u okviru ukupnog stanovništva.
 - Zbog ovoga često je potrebno angažovati profesionalne agencije da kreiraju i realizuju ankete. Ovakve ankete su stoga obično veoma skupe. Osim troškova profesionalnog dizajniranja ankete, ona oduzimaju i dosta vremena osoblju i drugim akterima.
 - Jedna od naročito važnih karakteristika ankete je da ona može da dopre do svih delova društva. Mnoga od ovde spomenutih instrumenata (kao npr. intervjui, fokus grupe, javni sastanci, „brainstorming“) mogu da dopru

samo do nekih članova društva. Ankete, međutim, imaju mnogo širi do met i njima se može dopreti do gotovo svih članova zajednice i svih njenih slojeva – bogatih i siromašnih, mladih i starih, onih koji su uključeni i onih koji su potpuno indiferentni prema civilnom društvu. Ova jedinstvena karakteristika ankete građana daje joj važan status među sredstvima za učešće građana i čini je posebno značajnom i vrednom.

- *Neslužbena anketa* – Ponekad kada lokalne samouprave ne raspolažu ni finansijskim sredstvima niti imaju dovoljno vremena da realizuju skupe i zahtevne ankete bazirane na naučno izabranom, slučajnom uzorku, pribegava anketi koja se daje svakome ko želi da učestvuje u njoj. Takve ankete se ponekad nazivaju „neslužbenim anketama“. Rezultati ovakve ankete mogu biti zanimljivi i korisni, ali oni ne pružaju pouzdanu osnovu za predviđanje ponašanja cele populacije. Primeri neslužbenih anketa mogu da budu, između ostalih, i sledeći:
 - Anketa koja je poslata poštom svim građanima sa molbom da pošalju povratnu informaciju, a oko 10% to i učine. Ovo će rezultirati uzorkom koji je pristrasan prema ljudima koji imaju vremena i sklonosti da obraćaju pažnju na pitanja civilnog društva.
 - Anketa zasnovana na uzorku izabranom iz telefonskog imenika ili na osnovu registracija automobila. Ovaj uzorak će naginjati ka onima koji imaju viši ekonomski status.
 - Anketa koju volonteri dele na ulicama svima koji žele da ih uzmu. Čak i ako nekoliko stotina ljudi vrati anketu, ove informacije će biti pristrasne na nepredvidive načine.
 - Anketa koju sprovode novine, magazini, ili internet sajtovi: blanko formular za anketu se objavljuje, i svako ko želi da ga pošalje nazad to može i da učini. Uzorak će biti pristrasan prema onima koji dele mišljenje izdavača ankete.
 - Ovakve ankete nisu bazirane na, u statističkom smislu, slučajnom uzorku i neće obezbediti pouzdane činjenice i informacije o celoj populaciji.

Ukoliko se stoga želi da sprovede anketu da bi saznala činjenice i mišljenja velike grupe kao što je celokupna populacija opštine, trebalo bi sprovesti naučnu anketu zasnovanu na slučajnom uzorku.

6.2.5. Fokus grupe

Fokus grupa može da bude veoma koristan i efikasan metod učešća građana u kome lokalna samouprava može doći do vrednih informacija. Fokus grupe se najčešće koriste u cilju generisanja novih ideja ili prikupljanja novih informacija. One predstavljaju odličnu tehniku za razmenu informacija o konkretnom pitanju jer se u okviru ovih grupa učesnicima omogućava da neometano testiraju različite ideje, elaboriraju stavovi i postavljaju pitanja u vezi sa datom temom. U ovom procesu veoma je važna

neutralnost i objektivnost moderatora koji treba da obezbedi transparentnost procesa, kao i stvaranje odnosa poverenja među učesnicima.

Učesnici fokus grupa ne biraju se nasumično. Postoji određeni metod identifikacije i selekcije učesnika, pri čemu se uzimaju u obzir različiti kriterijumi koji zavise od teme. Često se učesnici biraju na osnovu toga što predstavljaju različita gledišta određenog dela javnosti na određenu temu (ruralno stanovništvo, urbano stanovništvo, mladi, nezaposleni itd.).

Fokus grupe su interaktivni sastanci sa malim grupama građana kojima se daju uputstva i pomoć kako da se ponašaju na ovim sastancima. Moderator vodi učesnike fokus grupe kroz spisak pitanja o određenom predmetu. Privatni sektor je došao na ideju fokus grupe 1950-tih kao način da se saznaju stavovi i reakcije potrošača u vezi sa određenim proizvodnim programima, inovacijama, reklamnim kampanjama i sl. Fokus grupe su se pokazale kao dobar metod da se dođe do pouzdanih informacija o mišljenju javnosti. Od tada se fokus grupe često koriste u javnom sektoru, obrazovanju, istraživanju i političkim kampanjama.

Građani se pozivaju da dođu u fokus grupu i samo oni koji su pozvani mogu da dođu – fokus grupa nije otvoreni sastanak. Tipično ima od 7 do 12 učesnika koji se biraju iz određene populacije ili grupe stakeholder-a (npr. nastavnika, penzionera, članova udruženja vlasnika kuća u određenoj MZ, studenata, majki male dece, itd). Od učesnika se traži da učestvuju u diskusiji koja je organizovana tako da se sledi unapred određeni «redosled pitanja». Moderator fokus grupe ili pomoćnik, vodi beleške i sumira odgovore. Fokus grupa se ponavlja nekoliko puta koristeći isti spomenuti redosled pitanja sve dok više nema odgovora. U tom momentu, sponzori fokus grupa mogu da zaključe da imaju relativno kompletne informacije o stavovima i mišljenjima populacije koja učestvuje u radu fokus grupe na određenu temu.

Namena fokus grupe - Fokus grupe predstavljaju relativno jednostavan, brz i jeftin metode da se dobiju povratne informacije od građana. Mogu se koristiti u nizu situacija, na primer:

- U procesu strateškog planiranja – da se ostvari razumevanje pitanja i problema ili da se testiraju predlozi ili rešenja.
- Prilikom ocenjivanja potreba građana – da se saznaju potrebe konkretnih grupa građana.
- Radi testiranja novih ideja – npr. nove komunalne službe, programa, izložbe, slogana, cene, poreza i naknada, procedure za naplatu, itd.
- Kod utvrđivanje zadovoljstva klijenata novim uslugama – mogu se koristiti pre, tokom ili nakon pruženih usluga ili unapređenja.
- Prilikom sprovođenja ankete – koristi se da se testira upitnik iz ankete.
- Kada se žele brze povratne informacije od građana – od direktora, lidera, političara, itd.

Fokus grupe mogu imati višestruke upotrebe u okviru specifične situacije. Na primer, u kontekstu planiranja kapitalnih ulaganja, fokus grupe se mogu koristiti:

- Kao pomoć u sastavljanju upitnika kako bi se odredili prioriteti građana, svih ili određenih specifičnih interesnih grupa;
- Kao pomoć u određivanju prioriteta u okviru specifičnog sektora ili radi testiranja prioriteta koje je JLS predložila;
- Radi testiranja pretpostavki u vezi sa predloženim detaljnim projektom (da li se interesne grupe slažu sa pretpostavkama projekta? Zašto se slažu ili ne slažu?)
- Da se odrede stavovi koji mogu da utiču na uspeh ili neuspeh projekta (da li će npr. kod projekta nove deponije građani razdvajati otpad po kategorijama tako da se predloženi novi projekat odlaganja otpada efikasno koristi?)

Ključ za uspešnu sesiju fokus grupe je dobro smišljen redosled pitanja. Redosled pitanja mora biti pažljivo urađen. Trebalo bi ga formirati tako da ga čini od 7 do 10 pitanja koja zahtevaju duži odgovor i koja kreću od opšteg ka pojedinačnom. Pitanja koja zahtevaju duži odgovor su ona pitanja na koja se ne može odgovoriti sa «da» ili «ne». Sponzori fokus grupe bi trebalo da rade sa nekim ko potpuno razume njihovo funkcionisanje, a poželjno je da to bude izabrani moderator fokus grupe.

Jedna od važnih karakteristika fokus grupe je da značajne informacije mogu da se pojave u odgovoru na bilo koje pitanje. Njen fleksibilan i neformalni karakter dozvoljava moderatoru da otkrije način razmišljanja, ubeđenja i vrednosti koje naglašavaju stavove učesnika. Često se dolazi do otkrivanja neočekivane zainteresovanosti koja može biti od suštinske važnosti za uspeh projekta. Ovo je jedan od najinteresantnijih i najkorisnijih aspekata fokus grupe.

Karakteristika fokus grupe - Sledeća lista predstavlja glavne karakteristike fokus grupa:

- Učesnici se biraju iz određenih segmenata stakeholdera.
- Grupe bi trebale da budu dovoljno male da bi se omogućila razmena gledišta, ali i dovoljno velike da bi postojali različiti stavovi. Norma je od 7 do 12 ljudi.
- Sastanak fokus grupe bi trebalo da traje oko 1,5 do 2,0 sata.
- Raspravu fokus grupe vodi iskusen moderator, koji vodi učesnike kroz "put procesa ispitivanja" (unapred određenu seriju od 5 do 10 otvorenih pitanja koja su sastavljena u saradnji sa sponzorima projekta).
- Moderatori fokus grupe bi trebalo da budu obučeni i iskusni u olakšavanju (ne vođenju) diskusije u malim grupama.
- Moderatoru pomaže asistent moderatora koji se brine o logistici, hvata beleške i rukuje tehnikom (laptopom, kamerom, rekorderom itd.).
- Troškovi fokus grupe uključuju nadoknade za konsultacije profesionalnom moderatoru, prostor i osveženja. Takođe je uobičajeno da se učesnicima fokus grupe da mala simbolična suma ili mali poklon.

- Fokus grupe bi trebale da se sastaju na neutralnim i udobnim mestima (npr. škola, biblioteka, javna sala za sastanke ili univerzitet) koja omogućuju opušten razgovor, s obzirom da se ne događaju u zgradi opštine.
- Struktura fokus grupe je fleksibilna i neformalna što omogućava moderatoru da otkrije način razmišljanja, verovanja i vrednosti na kojima su stavovi zasnovani. Ovo omogućava da se pojave i neke neočekivane oblasti interesovanja.
- Fokus grupe se često moraju ponavljati 2 do 4 puta sa različitim učesnicima koji potiču iz iste ciljne grupe da bi se došlo do održivih rezultata – to jest, da bi se značajne ideje izdvojile i da bi nove grupe imale iste ideje kao i prethodne.
- Rezultati fokus grupe se obično sakupljaju u izveštaj. Moderator piše izveštaj na osnovu zabeleški sa sastanka koje je zapisivao asistent, dopunjeno slušanjem trake. Potpun ili delimičan zapisnik sa snimka je koristan, ali ne i neophodan.
- Od sponzora se može dobiti brza povratna informacija (npr. od predstavnika lokalne samouprave) nakon posmatranja snimaka sesija fokus grupe.

6.3. Instrumenti dijaloga sa građanima

U ovom poglavlju će se predstaviti neki od najznačajnijih instrumenata učešća građana koje lokalnim samoupravama stoje na raspolaganju kada žele da uključe svoje građane u dijalog i da sa njima uspostave partnerske odnose. Neki od najčešće korišćenih instrumenata za ovu namenu su, između ostalih, sledeći:

- Javne rasprave, javni sastanci i debate, okrugli stolovi i panel diskusije
- Savetodavne i radne grupe građana

O ovim instrumentima će u nastavku biti nešto više reči.

Javne rasprave, sastanci i debate sa građanima

Javni rasprave, sastanci i debate su osnovni i svestran način komunikacije između lokalne samouprave i građana. Ova grupa oblika učešća građana se mogu posmatrati kao modaliteti metoda i tehnika u okviru kojih se ostvaruje dijalog lokalne samouprave i građana. Ovi oblici učešća građana zahtevaju posebne dodatne napore od obe strane: kako od predstavnika lokalnih samouprava, tako i samih građana. Javne rasprave, debate ili sastanci su konkretan dokaz građanima da izabrani zvaničnici i ljudi koje su oni imenovali žele da čuju mišljenja svojih građana.

Ponekad se može postaviti pitanje zašto organizovati ovakve forme komunikacije s obzirom da je sprovođenje vlasti posao lokalnih zvaničnika koji su izabrani ili naime-novani uz očekivanje da mogu i da će samostalno da obavljaju taj posao. Treba međutim imati u vidu da se izbori raspisuju u višegodišnjim intervalima, a da se uslovi, mogućnosti, problemi i očekivanja mogu znatno promeniti u mnogo kraćim vremenskim periodima. Od suštinske je važnosti za političke lidere i izabrane zvaničnike

da između izbora ostanu u kontaktu sa građanima i da im daju priliku da javno izraze svoje stavove.

Javni sastanci, rasprave i debate su važna sredstva lokalne vlasti. Svako odeljenje lokalne samouprave koje pruža usluge i direktno saraduje sa javnošću bi trebalo da organizuje ovakve događaje – posebno javne sastanke. Oni pomažu pri uspostavljanju poverenja između ljudi i lokalne vlasti, što je važno za stabilnu demokratiju.

Javni sastanci – javni sastanci predstavljaju najfleksibilniji i najmanje formalni oblik za razmenu informacija između JLS i njegovih građana. Javni sastanak može biti organizovan sa malim brojem građana: jedan zvaničnik i samo par građana. Takođe on se može organizovati i tako da uključi veći broj učesnika: čitave delegacije zvaničnika ili predstavnika gradske skupštine i nekoliko hiljada građana. Bez obzira na broj učesnika, javni sastanci imaju neke od sledećih karakteristika:

- Zvaničnici lokalne vlasti u okviru ovih sastanaka imaju priliku da edukuju javnost o određenoj temi – da ih npr. upoznaju sa osnovnim elementima lokalnog budžeta, novim programom, ili da zatraže od njih podršku za ulaganje u novu razvojnu strategiju.
- Takođe lokalni zvaničnici imaju priliku da čuju stavove zainteresovanih predstavnika građana o pitanjima koja se razmatraju i da prikupe ideje koje će pomoći u procesu odlučivanja ili pružiti informacije koje će pomoći u upravljanju.
- Predstavnici građana imaju priliku da izraze svoja mišljenja i možda utiču na tok planova lokalne vlasti.
- I zvaničnici lokalne samouprave i građani imaju priliku da razmene gledišta i mišljenja i tokom tog procesa edukuju jedni druge.

Javne rasprave – Javne rasprave su obično formalnije po svom karakteru u odnosu na javne sastanke. One se obično održavaju kada lokalna samouprava pripremi neki važan dokument sa kojim se na bitan način utiče na život u lokalnoj zajednici, i u vezi sa tim ona želi da informiše građane. Na primer, pre nego što lokalna vlast potpiše sporazum o izgradnji nove deponije ili pre nego što grad podnese predloženi budžet gradskoj skupštini na reviziju. Ovo omogućava zainteresovanim građanima da izraze svoje mišljenje o finalnom planu, a zvaničnicima da čuju ta mišljenja i odluče da li su potrebne izmene plana u zadnjem trenutku. Neki od primera tema odgovarajućih za javnu raspravu su:

- Predloženi gradski budžet;
- Nacrti planova za projekte ekonomskog razvoja;
- Nacrt strateškog plana za unapređenje centra grada;
- Višegodišnji plan kapitalnih investicija;
- Plan za upravljanje javnim zemljištem

Suštinska karakteristika javne rasprave je to što pruža zvaničnicima priliku da slušaju i čuju mišljenja građana pre donošenja konačne odluke. Javna rasprava je obično

veoma značajan događaj u životu zajednice, poslednja prilika za komentar pre donošenja konkretnih važnih odluka. U idealnom slučaju, to bi trebala biti kulminacija procesa planiranja, pripreme i konsultovanja javnosti koja se sastoji od neprestane kampanje informisanja građana, javnih sastanaka i mnogih drugih načina za dobijanje informacija o mišljenju javnosti, kao što su fokus grupe, ankete, savetodavne ili radne grupe i druga instrumentima učešća građana o kojima je već bilo reći.

Imajući ovo vidu veoma je važno da javna rasprava bude dobro i pažljivo pripremljena što između ostalog podrazumeva:

- da se građanima unapred stavi na uvid pregled pitanja koja će se pokrenuti na raspravi;
- da se građani unapred podstaknu da razmišljaju o tim pitanjima;
- da lokalna samouprava pruži neku vrstu potvrde građanima da zaista želi da čuje njihovo mišljenje o određenim pitanjima i da ima iskrene namere da ih uvaži.
- da se tokom rasprave upravlja tako što se kontroliše atmosfera na raspravi, i ako je potrebno, da se preduzmu koraci da se eventualne tenzije smanje i da se obrati pažnja na eventualna nerazumevanja i konflikte koji leže u pozadini.

Ključni preduslov za korišćenje ovog mehanizma je posvećenost lokalne samouprave i njena spremnost da na pravi način iskoristi ovako dobijene informacije, što znači da odluke ili rešenja koja su u najboljem interesu većine građana te zajednice, done se na osnovu njih. Ukoliko se pak javne rasprave organizuju samo da bi se javnost formalno pozvala na učešće, bez prave namere da se rezultati javne rasprave iskoriste na konstruktivan način, one mogu postati kontraproduktivne i veoma neprijatne za sve učesnike — kako za građane, tako i za predstavnike lokalne samouprave.

Javna rasprava je odlična prilika da lokalna samouprava predstavi svoje planove ili ideje i da građani iznesu svoje mišljenje i stavove u vezi sa nekim pitanjem. Na javnoj raspravi se ne može postići konsenzus o određenom pitanju ili pronaći rešenje za dati problem, ali se na osnovu iznetih mišljenja i informacija može dobiti širi pregled situacije i tako konačno doći do najboljeg rešenja. Stoga je za lokalnu samoupravu svrha javne rasprave da predstavi svoje rešenje, vidi kakvo je raspoloženje i mišljenje građana povodom predloženog rešenja, identifikuje eventualne problematične aspekte datog rešenja i stekne uvid u rešenja i mere koje su prihvatljive većem delu javnosti.

Javne rasprave kao oblik učešća građana u procese lokalne samouprave nisu zakonski obavezne. Njihovo korišćenje zavisi od stava i odluke lokalne samouprave. Neki od najvažnijih razloga za organizovanje javnih rasprava, posebno kada je u pitanju usvajanja lokalnih budžeta, su sledeći:

- Javne rasprave mogu da doprinesu da se sredstva iz budžeta usmere tako da se stvarno odraze interesi i potrebe građana. Sa limitiranim fondovima kojima raspoložu, posebno je važno da se novac iz budžeta stvarno troši na način koji

će imati najveći uticaj na zadovoljenje potrebe građana. Iskustva iz zemalja u kojima se javne rasprave održavaju pokazuju da iako lokalni zvaničnici obično misle da znaju šta građani žele, javne rasprave često daju iznenađujuće rezultate u vezi sa informacijama o stvarnim prioritetima građana.

- Kroz javne rasprave građani se informišu o tome koje su nadležnosti lokalne samouprave i upozaju se sa limitima u njenim nadležnostima i o finansijskim resursima. Često građanima nije jasno šta su prave nadležnosti opštine, zbog čega se često od lokalnih vlasti očekuje da rešavaju probleme koji su van njihovih nadležnosti, i da se okrivljuje za probleme koje objektivno ne mogu da reše.
- Javne rasprave same po sebi pokazuju građanima da je lokalna vlast transparentna i zainteresovana za njihove zahteve i da u njenim zakonskim okvirima radi sve da ih zadovolji. Opšte je poznato da loša informisanost dovodi do pretpostavke da se dešavaju loše stvari. Izaći u javnost kroz dobro planirane i publikovane javne rasprave demonstrira želju lokalne samouprave da bude transparentna i odgovorna. To može pomoći da se umanjí negativan stav građana prema vlasti na svim nivoima.
- Javne rasprave mogu da predstavljaju početak procesa postavljanja sistema za stalno učestvovanje građana u procesu budžetiranja koji će postajati sve važniji kako ovlašćenja i resursi budu rasli.

Ostali oblici javnih sastanaka – javni sastanci se mogu organizovati u različitim modalitetima. Na primer, jedan od modaliteta bi bile i javne debate, koje se odnose na javne sastanke koji predstavlja formalnu priliku za neformalnu razmenu mišljenja. Javne debate se mogu, na primer, koristiti da bi se razmenile informacije o planiranim lokalnim budžetima.

Priprema javnih rasprava i drugih sastanaka – Bez obzira o kojem modalitetu javnih sastanaka se radilo njihova priprema mora da bude temeljna i pažljiva, ukoliko se očekuju konkretni i relevantni rezultati. Pripreme su slične za sve vrste sastanaka. Pre početka priprema za javnu raspravu neophodno je formirati radni tim koji će se baviti organizacijom i vođenjem javne rasprave. Članovima tima treba dodeliti zaduženja u skladu s njihovim sposobnostima i afinitetima, uključujući: protokol (da pošle dobrodošlicu, pomognu pri registraciji i smeštanju učesnika, kao i u podeli propratnog materijala); odnose s medijima (da pomognu predstavnicima medija u vezi s njihovim potrebama, uključujući pronalaženje najboljih mesta za kamere i pronalaženje izvora informacija), logistiku (rukovanje audio-vizuelnom opremom, snimanje sastanka i obavljanje drugih zadataka koji se mogu pojaviti na licu mesta). Neka od ključnih operativnih pitanja koje treba unapred planirati su, između ostalog:

- *Određivanje datuma, vremena i mesta održavanja javne rasprave* - datum i vreme bi trebalo da odgovaraju građanima (dobro je da to bude radni dan u poslepodnevnim ili ranim večernjim satima; mesto bi trebalo da bude adekvatno i odgovarajuće, dovoljno veliko za očekivani odziv, pristupačno i blizu ciljnoj grupi).

- *Pozivanje učesnika, priprema i podela materijala s ključnim informacijama* - pozive treba poslati blagovremeno da bi učesnici imali vremena da se pripreme za učešće; poziv može biti objavljen u medijima, ili stavljen kao obaveštenje na javnim mestima, takođe se može najaviti na drugim sastancima i sl.
- *Priprema propratnog materijala sa osnovnim informacijama* – ovo uključuje pripremu dnevnog reda, informativne brošure, prezentacije, pravila izlaganja, obrasce za pisane komentare, itd.
- *Organizovanje prostora i tehničke podrške za javnu raspravu* – treba obezbediti prostor tako da svi predstavnici lokalne samouprave budu smešteni zajedno na lako vidljivom mestu; treba obezbediti sto za registraciju učesnika i adekvatno označiti propratni materijal; treba obezbediti funkcionalnu audiovizuelnu opremu, dovoljan broj mikrofona za učesnike, itd.
- *Vođenje javne rasprave* – u ovu svrhu treba pripremiti dnevni red i upoznato učesnike sa osnovnim pravilima rasprave. Ona počinje izlaganjem stručnih lica, koji u kratkim crtama predstavljaju pitanje povodom kojeg je rasprava organizovana (najviše 30 minuta). Zatim se daje reč građanima koji obično imaju od dva do pet minuta za izlaganje. Predstavnici lokalne samouprave mogu kratko da odgovore na postavljena pitanja iz njihovih nadležnosti.
- *Aktivnosti nakon održane javne rasprave* - nadležni predstavnici lokalne samouprave na osnovu zapisnika sastavljaju izveštaj i donose odluku o pitanju koje je bilo predmet javne rasprave. Naravno da se ne može odgovoriti na sva pitanja i zahteve građana, ali izveštaj mora obraditi sva važna pitanja s rasprave. Izveštaj s posebnim osvrtom na informacije i komentare dobijene na javnoj raspravi treba objaviti u što kraćem roku, dostaviti ga medijima i učiniti ga lako dostupnim široj javnosti.

Savetodavne grupe građana

Savetodavne grupe građana (SGG) se u razvijenim demokratskim sistemima često koriste kako bi lokalna uprava i pojedina lokalna tela obezbedila savetodavne inpute vezano za različita pitanja. One su veoma bitan način uključivanja građana od strane lokalne samouprave u procese upravljanja i formiranja svesti o potreba aktivnog odnosa u periodima između izbora. Broj savetodavnih tela u razvijenim zemljama varira od jedne do druge lokalne samouprave, ali gotovo svaka ima neku grupu građana koja pruža mišljenje i savete o važnim pitanjima iz nadležnosti lokalne vlasti.

Neki od osnovnih razloga za formiranje savetodavnih grupa građana su sledeći:

- SGG-ovi jačaju kvalitet i kvantitet učešća građana u lokalnoj samoupravi i na taj način grade važne mostove poverenja između onih koji upravljaju i onih kojima se upravlja, i time u celini jačaju građansko društvo.
- U lokalnim samoupravama koje žele da bude transparentne i u potpunosti demokratske, savetodavne grupe predstavljaju konkretna i veoma opipljiva sredstva koja pokazuju predanost zajednici

- SGG su mehanizam pomoću kojeg se koristi deo tehničke stručnosti i mišljenja zajednice za rešavanje problema lokalne samouprave
- Ove grupe pružaju institucionalnu formu okupljanja ljudi iz različitih stručnih oblasti i različitih mišljenja u okviru koje oni mogu da se međusobno informišu i na taj način pojačaju dijalog o važnim pitanjima, a gde je to potrebno i da razreše sukobe.
- One su često izvori novih ideja i mišljenja za izabrane i postavljene vladine funkcionere, čija je kreativnost potisnuta pritiscima i složenošću svakodnevnih obaveza
- Konačno, u zajednicama sa izraženijim političkim, društvenim i etničkim podelama, SGG-ovi koji široko predstavljaju sastav čitave zajednice mogu pomoći u smanjenju tenzije i depolitizovati procesa upravljanja na lokalnom nivou.

Savetodavne grupe građana formiraju se kako bi lokalnim samoupravama pomogle u donošenju važnih odluka. Kod ove forme bitno je da ona unosi dodatne ekspertizu i resurse neophodne za donošenje odluke, koje lokalne samouprave ponekad ne mogu da obezbede. U tom smislu savetodavne grupe građana predstavljaju platforma za planiranu i smislenu komunikaciju između lokalne samouprave i njenih građana.

Savetodavne grupe građana formiraju se na poziv i inicijativu lokalne samouprave i u njihov sastav ulaze građani koji dolaze iz različitih delova zajednice ili iz različitih interesnih grupa i delegirane su sa ciljem da pruže određene informacije, komentare i savete u vezi s nekim pitanjem. Savetodavne grupe se formiraju tako što lokalna samouprava poziva zainteresovane strane da delegiraju predstavnike koji mogu doprineti rešavanju određenog pitanja. Često se u savetodavne grupe pozivaju i pojedinci koji poseduju ekspertizu u određenoj oblasti i čije učešće bi doprinelo boljoj informisanosti i sagledavanju datog pitanja. Sastav savetodavne grupe je od ključnog značaja za njen uspeh. Od članova SGG se očekuje da budu posvećeni i ulože svoje vreme u rad ove grupe. Njihova pozicija je volonterska, a članstvo u savetodavnoj grupi formalno im potvrđuje lokalna samouprava.

Lokalna samouprava određuje pitanja kojima će se SGG baviti, takođe kako će izgledati njihov sastav, koliko će imati članova, kako će oni biti birani i na koji vremenski period, itd. Istovremeno lokalna samouprava je u obavezi da pruži logističku podršku savetodavnim grupama kao što je obezbeđivanje mesta za sastanke i pomoć u njihovom organizovanju, u obezbeđivanju potrebnih informacija, pružanju administrativne podrške (priprema dnevnog reda i zapisnika itd.).

Neke savetodavne grupe su trajnog karaktera, što znači da imaju zaduženja i odgovornosti koje traju iz godine u godinu. Druge savetodavne grupe imaju posebne, vremenski ograničene zadatke. Članovi se redovno sastaju sve vreme mandata grupe kako bi mogli davati kontinuirani doprinos. U stalnim savetodavnim grupama važno je menjati članove tako što se mandat svakog od njih ograniči na određeni period, što daje kontinuitet radu grupe. Privremene savetodavne grupe imaju posebne zadatke, jasno definisane i u pisanoj formi, kao i rok do kojeg treba da obave određene

zadatke. One svoj rad završavaju pisanim izveštajem, iznoseći svoje stavove po pojedinim pitanjima.

Da bi SGG bile zaista efikasne i ispunile očekivanja zbog kojih se formiraju, potrebno je ispuniti neke preduslove i pripremiti njihov rad. Ta priprema posebno obuhvata sledeće:

- Potrebno je načiniti analizu stakeholdera kako bi se utvrdilo koji od njih su najzainteresovaniji da se uključe u rad SGG.
- Važno je definisati objektivne kriterijum za selekciju članova koji će učestvovati u radu savetodavne grupe, tako da se izbegne svaka opasnost od mogućih konflikata interesa. Kriterijumi i metode za izbor članova SGG treba da budu transparentni, da mu omogući da ne bude pristrasna i da ne radi u korist jedne ili više interesnih grupa.
- Potrebno je precizno definisati ulogu SGG i svrhu njenog učešća u datom procesu. Savetodavne grupe moraju imati jasan mandat koji određuje izvor ovlašćenja, svrhu rada i obim odgovornosti. Uvek se osnivaju u skladu sa lokalnim zakonskim aktima i neophodno je uvek imati rešenje o formiranju savetodavne grupe.
- SGG treba da ima unapred jasno definisana pravila rada kojima se definišu pitanja kao što su vreme, mesto i trajanje sastanaka; način na koji grupa donosi odluke (glasanje, većina, konsensus i dr.); vođenje zapisnika i pisanje izveštaja, postupak uključivanja novih članova, itd.
- Posebno je važno da SGG ima jasnu definisan način izveštavanja lokalne samouprave i interesne grupe koje predstavljaju (to čini kroz zapisnike sa sastanaka, dopise, pripremu posebnih informatora, itd.).

Formiranje i rad savetodavnih tela moraju biti adekvatno predstavljeni u javnosti. Kompletna ili najvažnija dokumentacija o radu ovih tela (npr. odluka o formiranju i imenovanju članova savetodavnog tela, zapisnici sa svih sastanaka, preporuke itd.) treba da bude dostupna javnosti bilo putem medija, bilo na neki drugi način. Savetodavna tela koja su obavila svoje zadatke i prestala s radom treba da dobiju priznanje za svoje zalaganje i rad.

7. Empirijsko istraživanje prakse učešća građana u budžetskom procesu u gradovima i opštinama u Srbiji

U ovom poglavlju izloženi su rezultati empirijskog istraživanja prakse učešća građana u opštinama i gradovima u Srbiji. Struktura istraživanja je koncipirana na osnovama gore izloženih oblika i instrumenata koji stoje na raspolaganju građanima kao provedene forme dobre prakse njihovog učešća u lokalnim samoupravama i to pre svega u budžetskom procesu.

7.1. Osnovne metodološke pretpostavke

Istraživanje je realizovano kroz posebno osmišljenu i sprovedenu anketu za čije potrebe je razvijen poseban upitnik. Upitnik je definisan tako da uključi koncepte i pristupe učešća građana koji su u prethodnim poglavljima opisani kao primeri dobre prakse, sa ciljem da se utvrdi u kojoj meri su oni prihvaćeni i koliko su „zaživeli“ u praksi u opštinama i gradovima u Srbiji.

Pitanja u upitniku su grupisana polazeći od tri opisana nivoa participacije građana u vlasti na lokalnom nivou. Predstavnicima lokalne samouprave su postavljena pitanja kojima je pokušano da se utvrdi da li, i u kojoj meri, se njihovi građani uključuju u proces pripreme (planiranja), usvajanja i izvršenja lokalnih budžeta - konkretno da li oni svoje građane uključuju u ovaj proces kroz:

- (i) njihovo informisanje,
- (ii) prikupljanje informacija od građana sa ciljem da se njihove potrebe i preferencije u što većoj meri uvažavaju u procesu planiranja, a kasnije i tokom izvršenja lokalnog budžeta i

(iii) uspostavljanje dijaloga sa građanima i njihove uključivanje u procese odlučivanja vezanim za planiranje, izvršenje i kontrolu budžetskog procesa.

Ovi oblici i dimenzije participacije građana na lokalnom nivou analizirani su po pojedinim fazama budžetskog procesa, i to kroz tri sledeće osnovne faze budžetskog procesa:

- Planiranje i priprema bužeta,
- Izvršenje budžeta i konačno,
- Kontrola realizacije budžeta.

Neke od osnovnih karakteristika istraživanja, tj. realizovane ankete, mogu se sažeti u sledećem:

- Upitnik je poslat svim opštinama i gradovima (njih 145) u Srbiji, tj. svim jedinicama lokalne samouprave (njih 167) koje uključuju, kako samostalne, tako i gradske opštine koje su u sastavu pojedinih gradova.
- Upitnik je poslat elektronskom poštom na zvanične mejl adrese JLS i posebno na mejl adrese njihovih odeljenja za budžete i finansije; nakon toga su u nekoliko navrata telefonom kontaktirani rukovodioci ovih odeljenja.
- U periodu od oko 10-tak nedelja (od februara do aprila 2013. godine) dobijeno je ukupno 51 odgovor, od čega 49 od opština i gradova (samostalnih jedinica lokalnih samouprava) i dve gradske opštine koje su u sastavu grada Beograda (Čukarica i Lazarevac).

Pregled opština uključenih u istraživanje

No	JEDINICE LOKALNIH SAMOUPRAVA
1	Aleksinac
2	Apatin
3	Arilje
4	Bačka Topola
5	Batočina
6	Beočin
7	Bosilegrad
8	Brus
9	Bujanovac
10	Čuprija
11	Čajetina
12	Čoka
13	Golubac
14	Gornji Milanovac
15	Ivanjica
16	Jagodina
17	Kanjiža
18	Kovin
19	Kragujevac
20	Kraljevo
21	Krupanj
22	Kuršumlija
23	Lapovo
24	Ljig
25	Ljubovija
26	Majdanpek

No	JEDINICE LOKALNIH SAMOUPRAVA
27	Medveđa
28	Negotin
29	Novi Bečej
30	Novi Kneževac
31	Paraćin
32	Pećinci
33	Pirot
34	Prokuplje
35	Raška
36	Ruma
37	Sokobanja
38	Sombor
39	Sremska Mitrovica
40	Stara Pazova
41	Subotica
42	Šid
43	Topola
44	Tutin
45	Vrnjacka Banja
46	Vršac
47	Zaječar
48	Žagubica
49	Žitorađa
50	Čukarica
51	Lazarevac

Istraživanjem je, dakle, obuhvaćeno 30.5% svih gradova i opština u Srbiji (u pregledu je prikazana lista gradova i opština koji su popunili upitnike). To se može smatrati reprezentativnim obuhvatom na osnovu kojeg je moguće donositi kredibilne zaključke o praksi korišćenja instrumenata učešća građana u jedinicama lokalnih samouprava u Srbiji.

7.2. Informisanje građana o budžetskom procesu

U narednom tekstu detaljnije su prikazana i objašnjena anketna pitanja koja se odnose na praksu informisanja građana u procesu budžetiranja na lokalnom nivou, a zatim su prikazani i rezultati koji su dobijeni u okviru realizovane ankete.

7.2.1. Anketna pitanja

Prva grupa pitanja se, dakle, odnosila na oblike i instrumente učešća građana koje lokalne samouprave koriste u informisanju svojih građana tokom budžetskog procesa. U upitniku je od predstavnika JLS zatraženo da zaokruže jedan od četiri eksplicitno navedena instrumenta učešća građana, a na kraju i da, ukoliko oni ne iscrpljuju sve instrumente koji se koriste u njihovoj praksi, da navedu i dodatno korišćene instrumente. Navedeni su, dakle, sledeći instrumenti učešća građana:

- *Stavljanje budžetskih dokumenata lokalne samouprave (LS) na uvod građanima u njihovom izvornom obliku* – ova praksa podrazumeva da se građanima omogući da na određenom mestu (obično u prostorijama lokalne samouprave), u određenom vremenskom periodu, imaju uvid u originalne budžetske dokumente. Na primer, da pogledaju sam budžet u formi u kojoj se u LS on formuliše i prikazuje; zatim da pogledaju zvanične izveštaje o izvršenju budžeta, kao i izveštaje o izvršenim kontrolama; itd. Ovakav pristup podrazumeva zadovoljavanje osnovnih (moglo bi se reći, minimalnih zakonom definisanih) obaveza LS u pogledu transparentnosti njenog rada.
- *Priprema posebnog informativno-promotivnog materijala sa podacima o budžetu* – u ovom slučaju lokalne samouprave pripremaju za svoje građane posebne materijale (brošure, liflete) u kojima se prezentuju najvažniji podaci o lokalnom budžetu, kao npr. najvažniji izvori prihoda, najznačajniji rashodi i to kako po oblastima u kojima se realizuju (funkcionalna klasifikacija), tako i po vrstama rashoda (ekonomska klasifikacija). To se čini na način koji bi trebalo da bude razumljiv građanima koji nisu posebno finansijski obrazovani i koji ne razumeju finese javnih finansija na lokalnom nivou. Ovakav način informisanja podrazumeva, dakle, da lokalna samouprava načini dodatni napor u pružanju informacija kojim se građanima pomaže da zaista razumeju budžet-

ski procesa i najvažnije odluke vezane za načine i namene na koje se lokalni budžet troši.

- *Štampani mediji* – ovo pitanje ima za cilj da se utvrdi da li, i u kojoj meri, LS koriste štampane medije (novine) da građane informišu o procesu pripreme i izvršenja lokalnog budžeta. Lokalne samouprave često objavljuju u štampanim medijima (lokalne novine, magazini, posebni bilteni i sl.) najvažnije informacije koje se odnose na lokalni budžet.
- *Elektronski mediji* – ovo pitanje se odnosi praksu korišćenja elektronskih medija (TV i radio) u cilju informisanja građana u ovoj oblasti. Naime, jedna od praksi lokalnih zvaničnika jeste i pojavljivanje u pojedinim namenskim radio i TV emisijama u kojima izlažu osnovne informacije vezane za lokalni budžet.
- *Ostalo* – konačno, ostavljena je i mogućnost da se navedu i ostali instrumenti informisanja građana o budžetu koji u upitniku nisu eksplicitno navedeni.

7.2.2. Rezultati ankete

U tabeli 7.1 navedeni su rezultati ankete JLS u Srbiji vezano za pitanje informisanja građana o budžetskom procesu na lokalnom nivou i to za sve tri gore navedene faze ovog procesa.

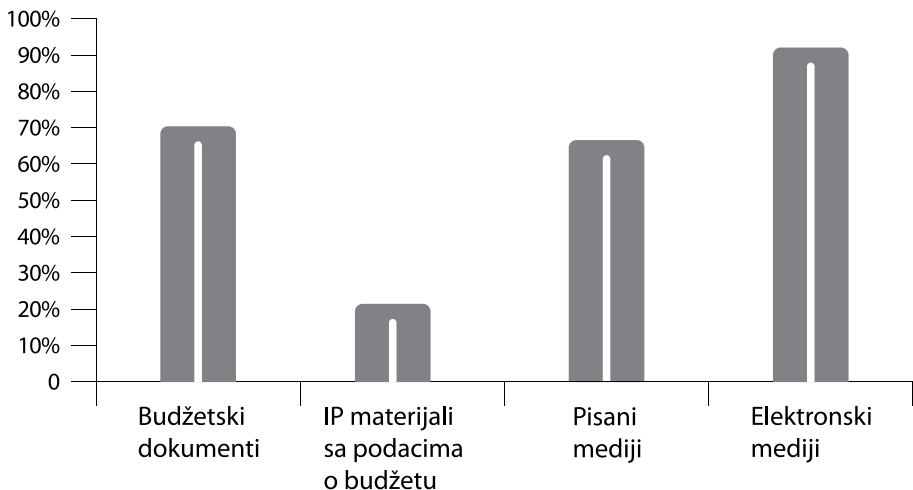
Kada se radi o fazi planiranja, očigledno je da se korišćenje elektronskih medija (pre svega lokalnih radio i televizijskih stanica) instrument informisanja građana koji se koristi u daleko najvećoj meri: čak 92.2% anketiranih JLS su potvrdili korišćenje ovog instrumenta. Iza njega sledi instrument stavljanja originalnih budžetskih dokumenata na uvid građanima (70.6%). Konačno pisani ili štampani mediji (lokalni štampani mediji – novine, bilteni i sl.) koristi 66.7% od svih anketiranih JLS. Posebne napore da budžetske dokumente približe i da ih učine razumljivim „prosečnim“ građanima, načinilo je oko 20% jedinica lokalnih samouprava.

Tabela 7.1: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana za informisanje građana JLS u Srbiji o budžetskom procesu

No	INSTRUMENTI PARTICIPACIJE GRAĐANA U BUDŽETSKOM PROCESU	FAZE BUDŽETSKOG CIKLUSA		
		Planiranje	Izvršenje	Kontrola
1	Budžetski dokumenti u izvornom obliku	70.6%	60.8%	27.5%
2	Informativno-promotivni materijali sa podacima o budžetu	21.6%	2.0%	0.0%
3	Pisani mediji	66.7%	56.9%	15.7%
4	Elektronski mediji	92.2%	74.5%	31.4%
5	Ostalo	0.0%	0.0%	0.0%

U Grafikonu 7.1. prikazani su gore opisani rezultati ankete vezano za korišćenje pojedinih instrumenata učešća građana u planskoj fazi budžetskog procesa na lokalnom nivou.

Grafikon 7.1: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana u informisanju građana JLS u Srbiji u planskoj fazi budžetskog procesa

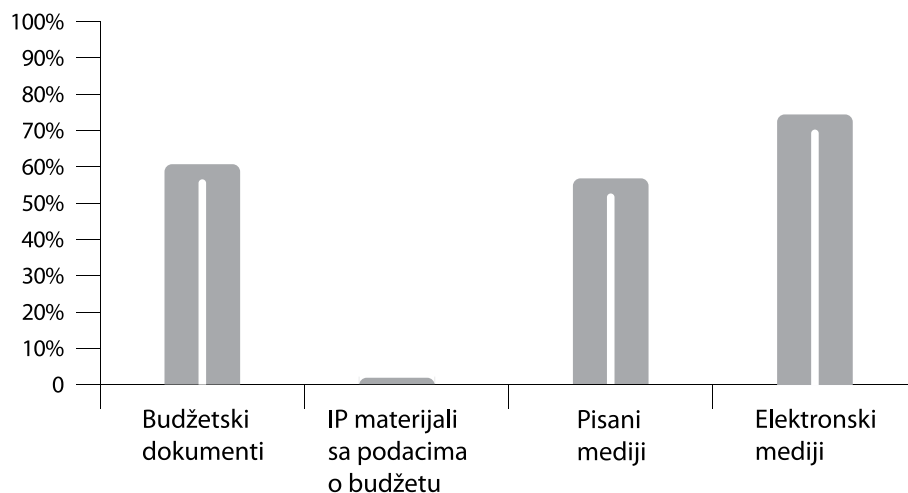


Informisanje građanja u fazi izvršenja budžeta, generalno gledano na nižem je nivou nego u fazi planiranja, s tim da se raspoloživi instrumenti koriste na sličan način: u najvećoj meri se koriste elektronski mediji, tj. lokalna radia i televizije (74.5% anketiranih koriste ovaj instrument). Na njima se lokalni zvaničnici pojavljuju u različitim emisijama u kojima se obraćaju građanima i pružaju im najvažnije informacije o izvršenju budžeta.

Oko šezdeset procenata (60.8%) anketiranih JLS omogućavaju svojim građanima da, ukoliko to žele, pogledaju originalne budžetske dokumente koje se odnose na izvršenje lokalnog budžeta. Štampani mediji se koriste od strane 56.9% anketiranih opština i gradova. Posebno kreirane materijale (liflete, brošure) u ovoj fazi budžetskog procesa koristi samo 2% jedinica lokalne samouprave.

U Grafikonu 7.2. prikazani su ovi rezultati.

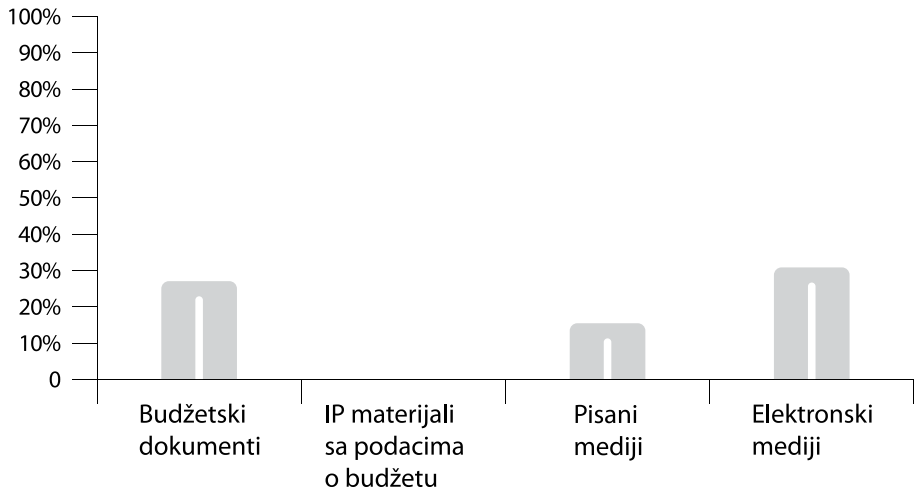
Grafikon 7.2: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana u informisanju građana JLS u Srbiji u fazi izvršenja budžetskog procesa



U poslednjoj fazi budžetskog procesa koji se odnosi na kontrolu budžetskog procesa, lokalne samouprave najmanje informišu svoje građane. Nešto više od trideset procenata (31.4%) opština i gradova koristi elektronske medije, a nešto manje od trideset procenata (27.5%) stavlja na uvid originalne dokumente, dok oko 15% koristi štampane medije.

U Grafikonu 7.3. prikazani su ovi rezultati.

Grafikon 7.3: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana u informisanju građana JLS u Srbiji u fazi kontrole budžetskog procesa



7.3. Prikupljanje informacija od građana u budžetskom procesu

7.3.1. Anketna pitanja

Druga grupa pitanja u Upitniku se odnosi na korišćenje nešto naprednijih instrumenata učešća građana koji podrazumevaju prikupljanje informacija od građana od strane lokalnih samouprava, a u cilju boljeg razumevanja njihovih potreba i želja i njihovog potpunijeg uvažavanja u okviru budžetskog procesa. U svrhu ocene intenziteta korišćenja ovih instrumenata u praksi jedinica lokalnih samouprava u Srbiji, postavljena su sledeća pitanja, tj. zatraženo je od lokalnih zvaničnika da ukažu na sledeće instrumente učešća građana koje koriste u svojoj budžetskoj praksi:

- *Posebna istraživanja* – ovo pitanje ima za cilj da utvrdi da li, i u kojoj meri, lokalne samouprave u Srbiji, za potrebe budžetskog procesa, u cilju dobijanja informacija o tome šta građani tačno misle, koje su im potrebe i preferencije - koriste posebna istraživanja kao što su realizacija anketa i upitnika, organizacija posebnih istraživanja i slično.

- *Evidentiranje mišljenja građana* – ovim pitanjem želi da se utvrdi u kojoj meri lokalne samouprave prikupljaju informacije od svojih građana tako što sistematski sakupljaju pisma građana, primaju njihove telefonske pozive, i sl.
- *Ostalo* - i kod ove grupe pitanja ostavljena je mogućnost da se navedu i ostali instrumenati koji u upitniku nisu eksplicitno navedeni.

7.3.2. Rezultati ankete

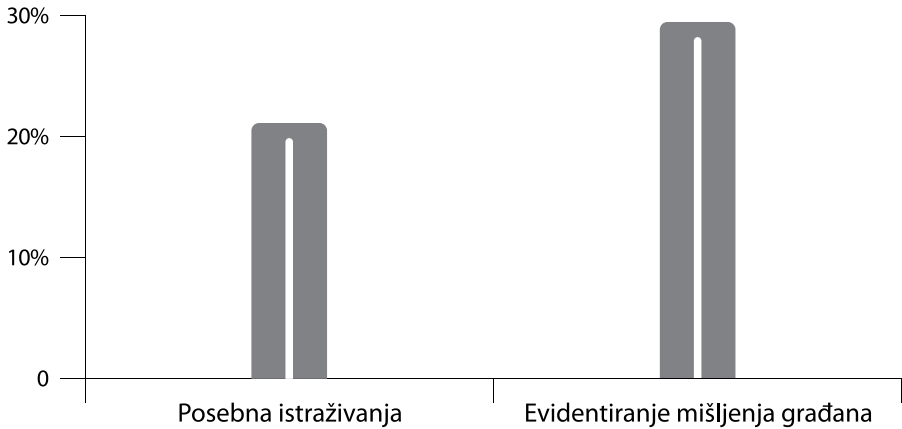
Intenzitet korišćenja ove forme učešća građana je značajno niži od prethodne – svi pokazatelji su naime značajno niži. Tako u fazi planiranja opštine i gradovi su u 29.4% slučajeva koristili evidentiranje mišljenja kao instrument prikupljanja mišljenja građana. U 21.6% JLS koriste posebno organizovana istraživanja kojima prikupljaju mišljenja građana koja su od značaja za donošenje odluka u budžetskom procesu.

Tabela 7.2: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana za prikupljanje informacija od građana JLS u Srbiji za potrebe budžetskog procesa

No	INSTRUMENTI PARTICIPACIJE GRAĐANA U BUDŽETSKOM PROCESU	FAZE BUDŽETSKOG CIKLUSA		
		Planiranje	Izvršenje	Kontrola
1	Posebna istraživanja	21.6%	2.0%	0.0%
2	Evidentiranje mišljenja građana	29.4%	7.8%	0.0%
3	Ostalo	0.0%	0.0%	0.0%

U Grafikonu 7.4. prikazani su ovi rezultati.

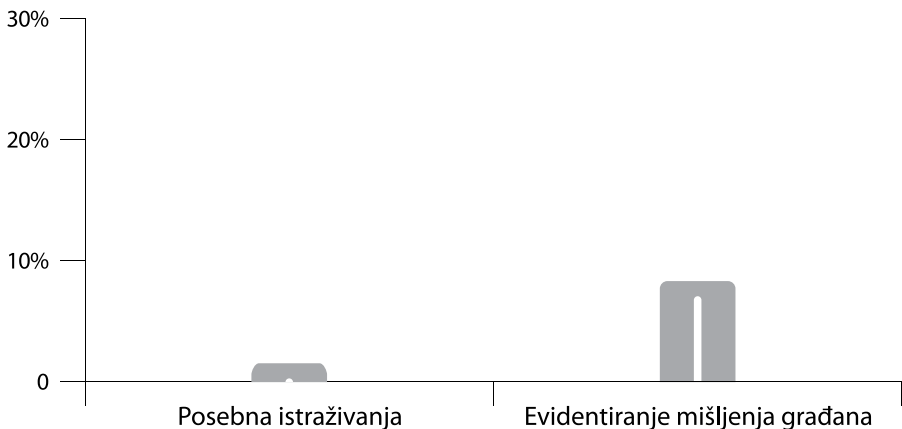
Grafikon 7.4: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana u prikupljanju informacija građana JLS u Srbiji u fazi planiranja budžetskog procesa



U fazi izvršenja budžeta ovakvi napredniji oblici učešća građana su značajno manje zastupljeni. U ovoj fazi instrument evidentiranja mišljenja građana je korišćen od strane 7.8% opština i gradova. Posebno pripremljena istraživanja su korišćena u 2% jedinica lokalnih samouprava.

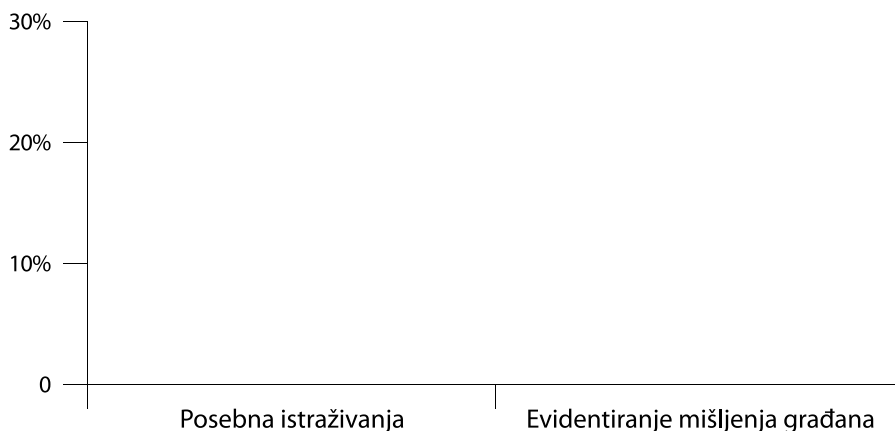
Ovi rezultati su prikazani u Grafikonu 7.5.

Grafikon 7.5: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana u prikupljanju informacija građana JLS u Srbiji u fazi izvršenja budžetskog procesa



U fazi kontrole budžetskog procesa nijedna od anketiranih jedinica lokalnih samouprava nije prijavila da je imala bilo kakve aktivnosti učešća građana koji se odnose na prikupljanje informacija od građana (Grafikon 7.6)..

Grafikon 7.6: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana u prikupljanju informacija građana JLS u Srbiji u fazi kontrole budžetskog procesa



7.4. Dijalog sa građanima u toku budžetskog procesa

7.4.1. Anketna pitanja

Poslednja grupa pitanja u Upitniku o učešću građana u budžetskom procesu u opštinama i gradovima u Srbiji, odnosi se na najnaprednije oblike učešća građana koji podrazumevaju uključivanje građana u razmenu mišljenja i ideja sa predstavnicima lokalne samouprave i u krajnjoj liniji u sam proces odlučivanja. U svrhu ocene prisutnosti ovih instrumenata u praksi jedinica lokalnih samouprava u Srbiji, postavljena su sledeća pitanja, tj. od lokalnih zvaničnika je zatraženo da ukažu na instrumente koje koriste u svojim sredinama:

- *Neposredni sastanci* – pitanje se odnosi na korišćenje neposrednih sastanaka sa građanima u formi posebno organizovanih javnih rasprava i debate na temu budžeta
- *Formiranje posebnih tela* – odgovori na ovo pitanje treba da pokažu da li JLS uključuju građane u dijalog o budžetskom procesu tako što formiraju posebna tela (kao npr. radne grupe, odbore, komisije i sl.) u čiji sastav ulaze građani

i čiji je osnovni zadatak da aktivno učestvuju u budžetskom procesu kreirajući svoje inpute

- *Mesne zajednice* – pitanje se odnosi na uključivanje građana u dijalog o budžetu organizovanjem rasprava u okviru mesnih zajednica
- *Uključivanje u rad LS* – ovo pitanje se odnosi na praksu pozivanja građana na sednice lokalnih organa na kojima im se pruža mogućnost da učestvuju u raspravi o lokalnom budžetu
- *Ostalo* – i kod ove grupe pitanja ostavljena je mogućnost da se navedu instrumenti učešća građana koji u upitniku nisu eksplicitno spomenuti.

7.4.2. Rezultati ankete

U narednim redovima prikazani su rezultati ankete koji se odnose na pitanja vezana za naprednije oblike učešća građana u budžetskom procesu koji podrazumevaju dvosmernu komunikaciju (dijalog) između građana i predstavnika lokalnih samouprava. Oni ukazuju da se ove forme učešća građana u pojedinim fazama budžetskog procesa u značajnoj meri prisutne u praksi opština i gradova u Srbiji. Detaljniji prikaz rezultata ankete vezanih za ovu grupu pitanja mogu se videti u Tabeli 7.3.

Tabela 7.3: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana za ostvarenje dijaloga JLS i građana u Srbiji za potrebe budžetskog procesa

No	INSTRUMENTI PARTICIPACIJE GRAĐANA U BUDŽETSKOM PROCESU	FAZE BUDŽETSKOG CIKLUSA		
		Planiranje	Izvršenje	Kontrola
1	Neposredni sastanci	51.0%	7.8%	2.0%
2	Formiranje posebnih tela	51.0%	35.3%	15.7%
3	Mesne zajednice	62.7%	35.3%	11.8%
4	Uključivanje u rad LS	17.6%	3.9%	2.0%
5	Ostalo	0.0%	0.0%	0.0%

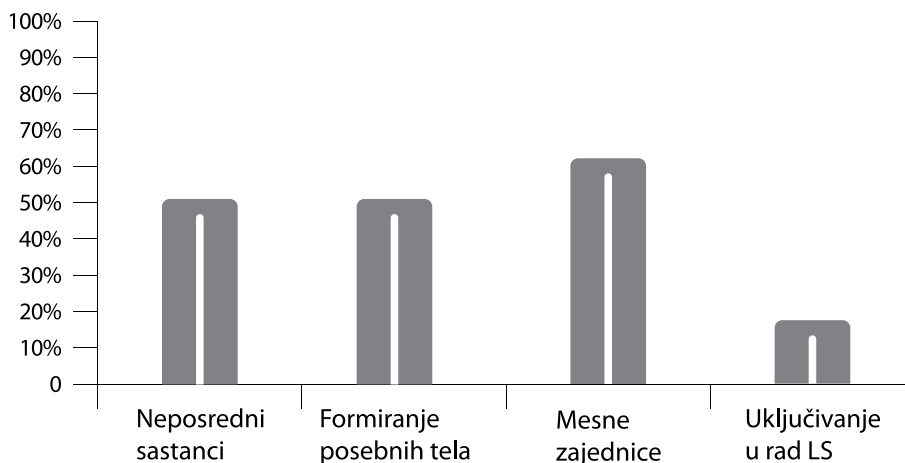
U fazi planiranja budžeta čak 62.7% anketiranih opština i gradova koriste neposredne sastanke sa svojim građanima u okviru mesnih zajednica da bi dobili od njih odgovarajuće inpute za donošenje konkretnih odluka.

U ovoj fazi relativno veliki procenat opština i gradova (njih preko polovina) koristio je neposredne sastanke (javne rasprave, javne debate i sl.), kao i posebno formira-

na radna tela, da bi ostvarili dijalog sa građanima i da bi u planove lokalnih budžeta ugradili njihova mišljenja.

Ovi rezultati su prikazani u Grafikonu 7.7.

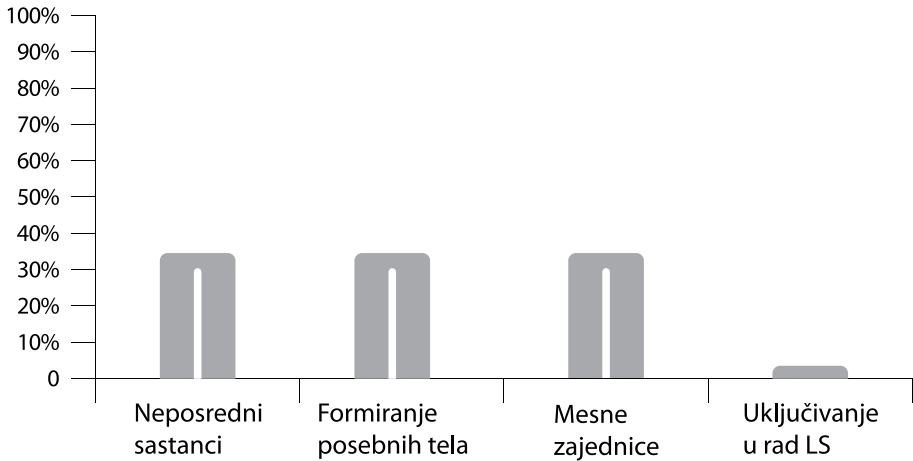
Grafikon 7.7: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana za ostvarenje dijaloga JLS i građana u Srbiji u fazi planiranja budžetskog procesa



U fazi izvršenja lokalnih budžeta, dijalog sa građanima se koristi nešto manje nego u fazi planiranja. Ipak procenti opština i gradova koji su koristili ovu formu učešća građana u ovoj fazi budžetskog procesa su relativno visoki. Oko 35% JLS ostvaruje dijaloge sa svojim građanima posredstvom mesnih zajednica, a isti toliki procenat koristi i razne vrste radnih tela u koje uključuje svoje građane.

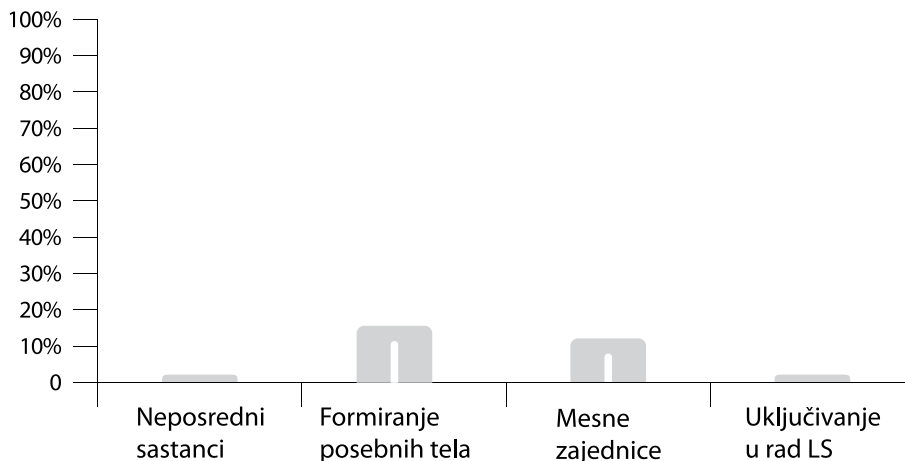
Ovi rezultati su prikazani u Grafikonu 7.8.

Grafikon 7.8: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana za ostvarenje dijaloga JLS i građana u Srbiji u fazi izvršenja budžetskog procesa



Najmanji broj opština ostvaruje dijalog sa građanima u fazi post festum kontrole lokalnog budžeta. Opet su najrasprostranjenije forme učešća građana uključivanje građana u posebna radna tela (15.7%) i korišćenje sastanaka u mesnim zajednicama (11.8%). Posebno organizovani sastanci sa građanima i njihovo uključivanje u rad organa JLS primenjuje se u oko 2% anketiranih opština i gradova.

Grafikon 7.9: Intenzitet korišćenja pojedinih instrumenata učešća građana za ostvarenje dijaloga JLS i građana u Srbiji u fazi kontrole budžetskog procesa



7.5. Zaključna razmatranja o dobijenim rezultatima ankete

Anketa čiji su rezultati prezentovani u gornjim redovima, imala je za cilj pre svega da identifikuje oblike praksi učešća građana koje JLS u Srbiji koriste u različitim fazama budžetskog procesa. Pri tome ambicija istraživanja nije bila da se dođe do informacija ili pokazatelja o efektivnosti korišćenja ovih instrumenata učešća građana. Ovakva vrsta informacija bi zahtevala posebna dodatna istraživanja koja bi pre svega bila bazirana na metodi pojedinačnih studija slučajeva.

Rezultati ankete u celini ukazuju da opštine i gradovi u Srbiji u svojoj budžetskoj praksi koriste raznovrsne instrumente učešća građana. Ono što se može izdvojiti kao specifičnost u načinu na koji se oni koriste jeste da se oblici i intenzitet njihovog korišćenja razlikuju u zavisnosti od faza budžetskog procesa. Anketa je ukazala na sledeće specifičnosti korišćenja instrumenata učešća građana u JLS u Srbiji:

- Uključivanje građana u budžetski proces se vrši na relativno najraznovrsniji i najintenzivniji način u prvoj fazi budžetskog procesa, a to je faza planiranja:
 - Tako u ovoj fazi preko 90% JLS u Srbiji koristi elektronske medije da informiše građane o planiranju budžeta, a oko 67% koristi štampane medije
 - Utvrđivanje/prikupljanje mišljenja i preferencija građana kao specifične forme učešća građana, nešto se manje koristi u ovoj fazi: oko 30% JLS koristi instrumente evidentiranja mišljenja, a nešto više od 20% organizuje u ovu svrhu posebna istraživanja;
 - Konačno, značajan broj JLS u okviru lokalnog budžetskog procesa koristi i instrumente dijaloga sa svojim građanima u okviru kojih ostvaruju dvostranu komunikaciju. Vrlo rasprostranjen i često korišćen je metod komuniciranja sa građanima posredstvom mesnih zajednica: preko 60% anketiranih JLS imaju ovu praksu, a oko 50% takođe koristi i uključivanje građanja u različita radna tela i organizaciju različitih vrsta javnih sastanaka sa građanima (javnih rasprava, debata i sl.)
- Istraživanje je pokazalo da lokalne samouprave takođe u značajnoj meri uključuju građane u fazu izvršenja budžeta. Ipak intenzitet korišćenja ovih instrumenata je nešto niži u odnosu na fazu planiranja:
 - Oko 75% lokalnih samouprava informišu građane o izvršenju budžeta korišćenjem elektronskih medija, a oko 57% koristi štampane medije
 - Informacije se od građana u ovoj fazi budžetiranja prikupljaju u manjoj meri: oko 8% anketiranih JLS evidentira njihovo mišljenje, a samo oko 2% je organizovalo posebna istraživanja
 - Preko 35% JLS koristi mesne zajednice i posebno formirana tela kao instrumente posredstvom kojih se ostvaruje dijalog sa građanima.
- Konačno u poslednjoj fazi budžetskog procesa u kojoj se vrši njegova kontrola, instrumenti učešća građana se koriste u najmanjoj meri:
 - u ovoj fazi JLS informišu građane putem elektronskih medija u nešto preko 30% slučajeva, a u nešto preko 15% slučajeva koriste štampane medije
 - od građana se u načelu ne prikupljaju informacije vezano za kontrolu budžetskog procesa
 - ipak u mesnim zajednicama i u posebno formiranim grupama građana, jedan broj JLS organizuje dijalog sa svojim građanima vezano za kontrolu budžetskog procesa (oko 12%, odnosno 2%, respektivno)

Jedinice lokalnih samouprava u Srbiji, dakle, relativno intenzivno koriste instrumente učešća građana koji se mogu označiti kao dobre prakse u fazi planiranja svojih budžeta. Ovo ukazuje na činjenicu da lokalni zvaničnici u Srbiji zaista pokušavaju da u procesu pripreme budžeta uključe građane. To pre svega čine, tako što ih informišu,

dok u znatno manjoj meri trude da prikupe informacije o potrebama i željama građana. Zanimljivo je, međutim, da JLS u relativno značajnoj meri koriste forme učešća građana koji se smatraju naprednim čak i u razvijenim zemljama, a to je dijalog sa građanima i njihovo uključivanje u proces odlučivanja. Ključnu ulogu u ovome, po svemu sudeći, imaju mesne zajednice, koje inače predstavljaju značajno, moglo bi se reći već istorijsko iskustvo i tekovinu lokalnih samouprava u Srbiji. Naime, upravo su mesne zajednice, najvažnija tela posredstvom kojih se ostvaruju ovi dijalozi između lokalnih zvaničnika i građana.

U fazi izvršenja budžeta, JLS u Srbiji, takođe koriste neke od dobrih praksi učešća građana, ali to ipak čine značajno manje intenzivno nego u fazi planiranja. U ovoj fazi učešće građana se u najvećoj meri iscrpljuje u informisanju građana, mada i u ovoj fazi mesne zajednice imaju određene uloge u uspostavljanju dijaloga lokalnih zvaničnika i građana.

U fazi kontrole budžetskog procesa u kojoj se definitivno utvrđuje u kojoj je meri lokalni budžet izvršen u skladu sa planom, lokalne samouprave u Srbiji, koriste u najmanjoj meri instrumente učešća građana. Izvestan manji procenat JLS informiše građane o ovoj fazi; mišljenja građana se ne istražuju, a vrlo mali broj ostvaruje u ovoj fazi dijalog sa građanima.

8. Uloga i oblici delovanja organizacija civilnog društva u procesu izrade i praćenja lokalnih budžeta

Organizacije civilnog društva (OCD) u savremenom društvu imaju ključnu ulogu u izgradnji i ostvarivanju participativne demokratije, to jest učešća građana u procesu donošenju odluka. Kako su OCD u suštini udruženja građana, uz pomoć kojih oni teže ostvariti svoje interese i uključiti se u proces donošenja odluka, otuda OCD danas predstavljaju partnere vlasti, kako nacionalnih, tako i regionalnih i lokalnih, u postupku primene i donošenja javnih politika. Uloga organizacija civilnog društva je posebno značajna u razvoju demokratije, lokalne zajednice, socijalne politike, zaštiti životne sredine, itd.⁷ Uključivanjem OCD u proces donošenja odluka na svim nivoima vlasti postižu se višestruki efekti, a pre svega uspostavlja se partnerski odnos i konstruktivni dijalog između predstavnika vlasti i građana radi razmene značajnih informacija i zajedničkog napora za ostvarenje javnog interesa.

Važnost uključivanja građana u proces donošenja odluka se posebno ističe na lokalnom nivou gde građani svojim učešćem direktno mogu da utiču na poboljšanje kvaliteta života u svojoj lokalnoj zajednici.

Nakon demokratskih promena 2000. godine, u Srbiji dolazi do naglog porasta broja organizacija civilnog društva. Kako je do tada najveći broj postojećih organizacija svoje delovanje usmeravao na borbu za promenu vlasti i izgradnju demokratskih institucija, prve godine nakon promena ukazale su na mnoge oblasti državnog i društvenog uređenja u čijoj će transformaciji organizacije civilnog društva odigrati značajnu ulogu. Od tada na ovamo, raste broj organizacija civilnog društva (OCD) i proširuju se oblasti njihovog delovanja što ukazuje na porast svesti građana Srbije o potrebi delovanja i isticanja na razne sfere društvenog života.

⁷ "Vodici kroz transparentno finansiranje udruženja i drugih organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava" TACSO kancelarija u Srbiji i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, 2013, str 8

I pored ove činjenice, građani Srbije sebe još uvek ne doživljavaju kao dovoljno uticajne, posebno u kreiranju lokalnih politika, gde bi njihov uticaj trebao biti najsnažniji. Istraživanje koje je sproveo Centar za slobodne izbore i demokratiju u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji 2011. godine, pokazalo je da čak 65% građana se oseća isključenim iz procesa odlučivanja na lokalnom nivou⁸. Ovako poražavajući rezultati nisu samo posledica spore transformacije lokalnih vlasti, već se često javlja i kao posledica nerazumevanja i nezainteresovanosti građana za lokalnu politiku, već isključivo za delovanje republičkog nivoa vlasti.

Kada govorimo o procesu izrade i usvajanja budžeta jedinica lokalne samouprave, organizacije civilnog društva su od samog početka demokratskih reformi uočile potrebu da se uključe u ovaj proces i ukažu građanima na važnost praćenja pripreme i izvršenja lokalnih budžeta. Uočivši značaj lokalnih budžeta u sprovođenju lokalnih politika kao važnom instrumentu za izgradnju demokratskih institucija i borbu protiv korupcije, lokalne organizacije civilnog društva su svoje resurse umnogome usmerili na praćenje ovog procesa. Kao prvi korak u osnaživanju građana i lokalnih organizacija civilnog društva u proces izrade i kontrole lokalnih budžeta, međunarodni donatori u tom periodu podržavaju implementaciju treninga pojedinaca koji će biti uključeni u budžetski proces, tj. pripremu i praćenje trošenja budžetskih sredstava. Takvi treninzi su u periodu prve polovine prethodne decenije prilično česti, mada se slični treninzi i danas organizuju, i predstavljaju dobar primer uticaja organizacija civilnog društva u procesu lokalnog budžetiranja⁹.

U drugoj polovini prethodne decenije počinju da se primenjuju i drugi oblici delovanja organizacija civilnog društva u kreiranju lokalnih budžeta. Sa reformom kroz koju prolaze sve državne institucije, pa i jedinice lokalne samouprave, oblikuju se i novi mehanizmi kojim se OCD uključuju u ovaj proces. Navešćemo neke od primera dobrih praksi kojima su organizacije civilnog društva uspostavile mehanizam za uključivanje u budžetski proces, ili svojim angažmanom obezbedile veće učešće građana.

1. Koalicija za nadzor javnih finansija¹⁰

Koalicija za nadzor javnih finansija je nastala 2005. godine sa misijom podizanja nivoa transparentnosti javnih finansija, fiskalne odgovornosti i učešća građana u kreiranju i nadgledanju javnih politika. Kao razlozi za njeno nastajanje navode se: ... *“nizak nivo učešća građana i organizacija građanskog društva u sferi fiskalne politike, nedostatak ozbiljnih građanskih inicijativa u ovoj oblasti i njihovo ignorisanje od strane donosilaca političkih odluka tamo gde ih ima, izostanak građanskog nadzora u fazi*

8 <http://www.osce.org/sr/serbia/82794?download=true>

9 Na primer trening za građanski nadzor budžeta za OCD iz Sombora i okoline, organizovan od strane Centra za razvoj neprofitnog sektora, namenjen namenjen organizacijama civilnog društva koje žele da utiču na lokalne politike kroz učešće u budžetskim procesima: <http://www.crnps.org.rs/2012/trening-za-gradanski-nadzor-budzeta-u-somboru>

10 <http://www.nadzor.org.rs/>

trošenja budžetskih sredstava, budžeti koji u nedovoljnoj meri oslikavaju realne potrebe građana, korupcija koja je logična posledica izostanka ozbiljne kontrole...“

Ovu Koaliciju sačinjavaju: *Centar za razvoj neprofitnog sektora, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Udruženje Pirgos, Užički centar za ljudska prava i demokratiju, Resurs centar Majdanpek, Fond za otvoreno društvo Srbija, Timočki klub, Udruženje građana Svetionik, Forum Juris, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, i Bečejsko udruženje mladih.*

Aktivnosti Koalicije od svog nastanka 2005. usmerene su na uspostavljanje kvalifikovanog građanskog nadzora lokalnih budžeta u opštinama u kojima deluju i potvrđuju koliki je značaj angažovanja organizacija građanskog društva u ovoj oblasti. Neke od aktivnosti koalicije za nadzor javnih finansija su sledeće:

- Kampanje javnog zagovaranja u cilju unapređenja budžetskih procedura;
- Monitoring javnih nabavki;
- Približavanje komplikovanog budžetskog procesa i složenog budžetskog jezika građanima;
- Motivisanje građana za uzimanje učešća u kreiranju lokalnog budžeta;
- Uspostavljanje partnerstva sa medijima;
- Uspostavljanje saradnje sa savetima mesnih zajednica;
- Iniciranje organizovanja javnih rasprava predlaganjem konkretnih mera za unapređenje lokalnog budžeta;
- Upporedne analize budžeta i završnih računa;
- Analize planova i izveštaja lokalnih javnih preduzeća.

2. Kontakt organizacije civilnog društva¹¹

Tim za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva pri Kabinetu potpredsednice Vlade za evropske integracije je 2007. godine pokrenuo program *Kontakt organizacije civilnog društva za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji (KOCD)*, radi uključivanja civilnog društva u redovan sistem planiranja, budžetiranja i primene mera od strane Vlade i drugih partnera koji učestvuju u procesu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva.

Program je doprineo razvijanju mehanizma komunikacije i saradnje između vladinog i nevladinog sektora, definisanju preporuka i stavova šireg foruma civilnog društva, kao i učestvovanju organizacija civilnog društva (OCD) u ključnim procesima u vezi sa sprovođenjem SSS koje sprovodi Vlada (definisanje politika, implementacija programa, praćenje i izveštavanje).

11 http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=571

KOCD koaliciju čine: *Amity – Snaga prijateljstva, Autonomni ženski centar, Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije, Društvo za razvoj dece i mladih Otvoreni klub, Građanske inicijative, Grupa 484 i Romski informativni centar.*

KOCD koalicija sprovodi zajedničke aktivnosti javnog zagovaranja i podstiče šire umrežavanje organizacija koje su posvećene smanjenju siromaštva i socijalnom uključivanju marginalizovanih društvenih grupa

Tokom 2011. godine KOCD koalicija pokrenula je kampanju za uključivanje građana u procese planiranja i izvršenja budžeta. Ovom kampanjom su nastojali ukazati na promene koje budžetski proces mora pretrpeti kako bi u većoj meri uključivao učešće građana i građanki, bio više javan i razumljiv, i više usklađen sa najvažnijim javnim interesima, posebno sa vitalnim potrebama onih građanki i građana Srbije koji su danas u najtežem položaju, u najvećoj meri socijalno isključeni i marginalizovani.

U okviru kampanje, obraćajući se zvaničnicima na nacionalnom i lokalnom nivou, onima koji danas u daleko najvećoj meri utiču na procese kreiranja državnog i lokalnih budžeta, KOCD koalicija je govorila o tome kako građani Srbije gledaju na procese planiranja i trošenja budžetskih sredstava, i iznosi predloge o mogućim institucionalnim promenama koje bi dovele do više participativnog i javnog budžetskog procesa.

3. Portal „Skockajte budžet“¹²

Portal „Skockajte budžet“ nastao je kao deo projekta „Okolo javnih finansija“, koji su udruženja BIRN i ProConcept zajednički implemenitirali od 2009. godine. Cilj projekta je da se kroz aktivnu kampanju edukacije pokrenu građani Srbije da raspravljaju o važnosti učešća u budžetskim procesima i jasnom definisanju budžetskih prioriteta. Tokom kampanje građani su bili uključeni u veliki broj aktivnosti kojima se uticalo da se budžetska pismenost građana stavi u prvi plan, a jačanje transparentnosti budžetskog procesa uklopi u okvire aktuelnosti.

Portal „Skockajte budžet“ (www.skockajtebudzet.rs) namenjen je svima koji žele da se upoznaju i prate javne finansije u Srbiji i saznaju više o budžetu i procesima koji prate njegovo usvajanje. Novinari koji redovno pišu za portal svojim analizama i komentarima daju značajan doprinos u praćenju budžetskog procesa. Portal se redovno ažurira novim informacijama o javnim finansijama, posebno lokalnih.

Uvidevši značaj približavanja pojmova javnih finansija građanima, kao i dublje ušavši u sve teme i poteškoće urazumevanju istih, BIRN Srbija je na osnovu iskustava ste-

12 <http://www.skockajtebudzet.rs/o-nama/o-projektu>

čenih kroz portal www.skockajtebudzet.rs, kreirala je javnu bazu podataka *Javno*¹³. Baza *Javno* je zamišljena kao otvorena baza podataka, koja sadrži dokumenta o javnoj potrošnji. Ova baza je deo portala www.skockajtebudzet.rs kako bi se javnosti pružile redovne i proverene informacije o tome na koji način institucije upravljaju našim novcem. Baza je napravljena kako bi se motivisale institucije da objavljuju informacije o tome na koji način troše novac iz javnih fondova.

Kao nastavak programa „Okolo javnih finansija“ BIRN je u 2010. pokrenuo lokalne projekte **participativnog budžetiranja** u pilot gradovima Leskovcu i Novom Pazaru. Cilj ovih inicijativa je bio utvrđivanje prioriteta budžeta jedinica lokalne samouprave, i pronalaženje zajedničkog predloga bužeta lokalne samouprave i građana. Uz sprovođenje ulične ankete, formiran je i tzv. Skup budžetskih delegata, koji su prošli obuku i bili uključeni u definisanje prioriteta. Pilot akcije su dale dobre rezultate, ankete su se pokazale uspešnim i neki od rezultat je bilo i to da je, na primer, grad Novi Pazar je usvojio neke od sugestije građana, i pojedine stavke budžeta su u najvećoj mogućoj meri izmenjene u skladu sa tim.

Uz podršku Evropske unije, a na osnovu dobrog iskustva sa pilot opštinama, projekat je nastavljen i u 2012, i uključene su opštine kojima je namenjen Program evropskog partnerstva sa opštinama – EU PROGRES¹⁴ tj. 25 opština sa juga i jugozapada Srbije. U prvoj fazi sprovođenja projekta napravljena je analiza budžeta ovih opština, nakon čega se ušlo u konsultacije, i u deset opština počela je izrada **građanskih budžeta**. Građanski budžet predstavlja prikaz budžeta države ili opštine/grada, prezentovan na način koji ima cilj da doprinese povećanom učešću građana u definisanju budžetskih prioriteta, kao i u planiranju, raspodeli i trošenju budžetskih sredstava¹⁵.

Namera je bila da se uvede praksa javnih rasprava u proces usvajanja lokalnih budžeta i da se sprovede anketa za utvrđivanje prioriteta. Inicijativa je dala dobre rezultate jer je nekoliko opština preuzelo model, i svojim internim dokumentima se obavezalo na poštovanje ove procedure u procesu izrade i usvanja budžeta.

Iskustva su pokazala da se anketa pokazala kao efikasan instrument kojim lokalne samouprave mogu dobiti povratnu informaciju od građana. Volja građana da uzme učešće u ovim aktivnostima je pokazala da ih to zanima, ali da su im procedure kao i sam formati budžeta nerazumljivi.

13 <http://javno.skockajtebudzet.rs/index.php>

14 <http://www.euprogres.org/oprogramu.php>

15 <http://www.pratipare.rs/op%C5%A1tine/prijepolje/gra%C4%91anski-bud%C5%BEet>

4. Portal „Prati pare”¹⁶

Portal www.pratipare.rs je projekat *Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA)*. Kako autori kažu: „...Polazeći od pretpostavke da je novac u budžetu novac svih nas i da svako od nas ima pravo da tačno zna šta se, kada i kako finansira našim parama, *Portal Prati pare!* prati koliko se novca izdvaja za koje projekte, da li se i kako oni realizuju i da li građani imaju koristi od njih”. *Portal Prati pare!* ima za cilj da aktivnostima i sadržajem na portalu uspostavi efikasan mehanizam za kontrolu budžeta lokalnih samouprava i podstakne građane da aktivno učestvuju u tom procesu.

Cilj projekta je da postojeće prakse lokalnih vlasti i budžete učini transparentnijim i da omogući uslove za odgovornije upravljanje javnim sredstvima. Namera je da se građanima približi proces raspodele budžetskog novca i otvori prostor za aktivno učešće građana i medija u kontroli trošenja javnih sredstava, kao i donošenju odluka o budžetskim prioritetima

Kako bi građanima što više približili lokalne budžete, tj. objasnili njihovu strukturu i način na koji mogu da utiču na process njihove izrade, CRTA je u okviru projekta ponudila opštinama da partnerski izrade **“Građanski budžet”** za svoju opštinu. Kao svojevrsan vodič za građane kroz budžet, građanski budžet sadrži opšte podatke o budžetu države ili opštine/grada, kao i informacije o budžetskim prihodima, rashodima, izvorima finansiranja, budžetskim korisnicima i sl. Građanski budžet predstavlja prikaz budžeta države ili opštine/grada, prezentovan na način koji ima cilj da doprinese povećanom učešću građana u definisanju budžetskih prioriteta, kao i u planiranju, raspodeli i trošenju budžetskih sredstava. Građanski budžet je nastao kao rezultat narastajućih potreba da se budžeti država i opština/gradova približe građanima i time poveća njihova participacija u donošenju odluka i politika, ali i kontrola koju na ovaj način građani imaju nad trošenjem budžetskog novca.¹⁷

Većina opština uključenih u projekat je prihvatila ovu inicijativu i uz pomoć organizacije CRTA izradila primerke svojih Građanskih budžeta. Opština Prijepolje je prva u okviru ovog projekta izradila i usvojila svoj Građanski budžet¹⁸. Kako bi obezbedili ustaljenost ove prakse, opštinski organi su se čak odlukom obavezali da će i narednih godina zajedno sa usvajanjem budžeta izraditi i Građanski budžet.

16 <http://www.pratipare.rs/>

17 <http://www.pratipare.rs/op%C5%A1tine/prijepolje/gra%C4%91anski-bud%C5%BEet>

18 Izvor: <http://www.pratipare.rs/op%C5%A1tine/prijepolje/gra%C4%91anski-bud%C5%BEet>

5. Centar za razvoj neprofitnog sektora¹⁹

Centar za razvoj neprofitnog sektora (CRNPS) je udruženje građana osnovano radi ostvarivanja ciljeva u oblasti razvoja civilnog društva i neprofitnog sektora u Srbiji. CRNPS je usmeren na istraživanje i obezbeđivanje uslova za razvoj i unapređivanje položaja i kapaciteta neprofitnih, dobrovoljnih, nevladinih organizacija putem prikupljanja i distribucije informacija, edukacije i drugih vidova stručne pomoći, promoviisanja značaja i rada organizacija civilnog društva, kao i javnim zalaganjem za obezbeđivanje dobrih zakonskih i drugih uslova za razvoj civilnog društva i neprofitnog sektora u našoj zemlji.

CRNPS se kroz *“Program građanskog nadzora javnih finansija”* aktivno bavi podsticanjem učešća građana u nadzoru i sprovođenju javnih politika, ostvarivanju javnog interesa i nadzoru javnih finansija. Kroz ovaj program, Centar za razvoj neprofitnog sektora aktivno prati budžetske vesti, prati trošenje sredstava iz budžetske linije 481 koja je namenjena za organizacije civilnog društva, i radi na edukaciji i osnaživanju organizacija civilnog društva za monitoring javnih finansija.

U okviru programa za praćenje budžetske linije 481, CRNPS je pokrenuo *Inicijativu za diverzifikaciju budžetske linije 481*, iz koje se finansiraju nevladine organizacije, političke stranke, verske zajednice i sportska udruženja. Ovu Inicijativu je potpisalo 188 nevladinih organizacija. Sajt Centra za razvoj civilnog društva obuhvata i bazu podataka koja sadrži informacije o svim dobitnicima budžetskih sredstava sa linije 481 - «dotacije za nevladine organizacije», na nacionalnom nivou i nivou lokalnih vlasti²⁰. Istovremeno, baza obuhvata spisak sveobuhvatan pregled pravnih dokumenata koji regulišu javne finansije. Tu se mogu pronaći zakoni i propisi iz oblasti javnih finansija, poreskog zakonodavstva, antikorupcije, kao i zakone kojima se regulišu oblasti od naročitog značaja za praćenje javnih finansija kao što su lokalna samouprava, političke partije, udruženja građana, sport, verske zajednice, socijalna zaštite, pristup informacijama od javnog značaja i slično.

U okviru programa praćenja budžeta, Centar za razvoj civilnog društva implementira obuke za predstavnike organizacija civilnog društva koje žele da utiču na lokalne politike kroz učešće u budžetskim procesima. Ovakve vrste edukacija pružaju priliku učesnicima da se upoznaju sa osnovama budžetskog sistema, da savladaju budžetsku terminologiju i upoznaju se sa budžetskim procesima. Cilj treninga je da se lokalne organizacije civilnog društva osposobe da učestvuju u budžetskim procesima i na taj način utiču na kreiranje politika u svojim zajednicama. Nakon završene obuke obezbeđena je kontinuirana podrška budžetskih eksperata, koji im savetima pomažu u aktivnostima građanskog nadzora javnih finansija.

¹⁹ <http://www.crnps.org.rs/>

²⁰ <http://www.crnps.org.rs/category/linija481>

Centar za razvoj neprofitnog sektora je u partnerstvu sa Centrom za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) pokrenuo portal www.voditeracuna.org. Ovaj portal je pokrenut sa ciljem da ohrabri građane, medije i sve zainteresovane da razumeju pitanja budžeta i da vode računa o tome kako vlasti upravljaju javnim sredstvima. Pored ključne poruke, da je građanska obaveza svih nas da vršimo pritisak na vlasti da budžetom upravljaju na javan i odgovoran način, portal ukazuje na važnost ispunjavanja poreskih obaveza kako bi država i niži nivoi vlasti ispunjavali svoje nadležnosti.

9. Iskustva lokalnih samouprava u Srbiji u uključivanju građana u budžetski proces

U okviru projekta „Promocija dobrih praksi učešća građana u lokalnom budžetiranju u gradovima i opštinama u Srbiji“, a nakon sprovedenog istraživanja među lokalnim samoupravama u Srbiji, organizovani su okrugli stolovi u cilju predstavljanja rezultata istraživanja kao i razmene iskustava i primera među predstavnicima lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva.

U toku juna meseca održana su tri okrugla stola i to u sledećim jedinicama lokalnih samouprava: u Vršcu, Kragujevcu i Beogradu. Pored predstavnika lokalnih samouprava, pretežno iz sektora finansija i budžeta, na okruglim stolovima su učestvovali i predstavnici organizacija civilnog društva čije su aktivnosti usmerene na lokalni nivo i koje su direktno zainteresovane za proces izrade, izvršenja i kontrole budžeta lokalnih samouprava. Takođe, učešćem gosta iz Crne Gore na okruglom stolu u Beogradu predstavljeno je stanje u Regionu, kao i procesi i problemi sa kojima se građani i lokalne samouprave na ovom području suočavaju u budžetskom procesu.

Najvažniji zaključci sa okruglih stolova koji se ujedno mogu smatrati poukama i lekcijama za unapređenje prakse učešća građana u narednim periodima, mogu se sažeti u sledećim nalazima:

- **Problemi vezani za izdvajanje sredstava iz lokalnih budžeta za potrebe organizacija civilnog društva** – tokom rasprave na okruglim stolovima ukazano je na problem raspodele sredstava iz lokalnih budžeta namenjenih organizacijama civilnog društva, a posebno na sve češću pojavu da se pojedine lokalne organizacije civilnog društva osnivaju isključivo radi korišćenja sredstava iz budžeta lokalnih samouprava. Ponekad se štaviše mogu jasno uočiti situacije u kojima postoje sukobi interesa u postupku odobravanja sredstava. Naime, s jedne strane se pojavljuju predstavnici stranaka koji se uključuju u rad organizacija nevladinog sektora, a sa druge predstavnici istih stranaka koji donose odluke o distribuciji budžetske linije namenjene nevladinom

sektoru. To naravno ograničava mogućnost ostalim organizacijama civilnog društva sa autentičnim ciljevima da implementiraju svoje programe. Kao sugestija za sprečavanje ili makar ograničavanje ovakvih pojava navedeno je da je u ovakvim situacijama, najpre u fazi raspodele sredstava potrebno insistirati na isključenju iz procesa pojedinaca i organizacija koji su u konfliktu interesa, a zatim je u sledećim fazama procesa neophodno insistirati na striktnijem monitoringu i kontroli ispunjenja ciljeva konkursa po osnovu kojih su sredstva odobrena.

- **Potreba uključivanja građana u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou** – Tokom rasprava ukazano je da je pored nespornog značaja uključivanja građana u budžetski proces, jednako važno omogućiti građanima da učestvuju u kreiranju javnih politika na lokalnom nivou. Na ovaj način naime određuju se prioritetne oblasti ka kojima će lokalna samouprava u narednim periodima usmeravati svoja budžetska sredstva, pa se na vrlo neposredan način ovim determinišu namene korišćenja budžetskih sredstava. Stoga je potrebno uključiti građane u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou, kako bi se edukovali i bili u mogućnosti da se aktivnije i adekvatnije uključe u budžetski proces. Kao dopuna ovome, preporuka je da se građanima približe programi institucija i korisnika koje dobijaju novac iz lokalnih budžeta kako bi im bilo jasno na šta se javna sredstva troše.
- **Problemi u organizovanju javnih rasprava o lokalnim budžetima** – Tokom rasprava istaknuti su nedostaci i manjkavosti u organizaciji javnih rasprava o lokalnim budžetima. Značajan broj lokalnih samouprava ih zaista sve češće organizuju, ali problem je što se to ne retko radi na formalan, a ne suštinski način. Ukazano je na situacije da građani često nisu uopšte ili su nedovoljno informisani o datumu i mestu održavanja javnih rasprava, da nemaju mogućnost da se na suštinski način pripreme za rasprave, tako da bi na samim raspravama mogli da pruže konstruktivne komentare i da na realan način doprinesu unapređenju kvalitetu budžetskog procesa.
- **Odstupanja između nacrtu i konačno usvojenih lokalnih budžeta** – Tokom rasprava ukazano je na jedan problem koji nije uvek u praksi lako uočljiv. Naime, čak i kada se građanima omogući da učestvuju u procesu pripreme budžeta, često se ispostavi da se u nastavku budžetskog procesa, postojeće budžetske stavke izmene. To uzrokuje da građani i kada daju komentare na prvobitni nacrt budžeta, u finalnoj verziji ne mogu pratiti da li su njihove sugestije uvažene jer su budžetske linije obično neprepoznatljive u odnosu na prvu verziju („predlog budžeta u septembru i usvojen budžet u decembru su gotovo potpuno različiti dokumenti“).
- **Neadekvatni odnos lokalnih samouprava prema procesu učešća građana** – Pojedini predstavnici civilnog društva istakli su nedostatak iskrene, istinske zainteresovanosti lokalnih samouprava za uključivanje građana u ovaj proces.

Često se ova, inače zakonska obaveza, ispunjava na krajnje formalni način. Građani se zaista pozovu da učestvuju u budžetskom procesu, ali to se učini tako što se oni nedovoljno informišu ili se to učini tako da zbog složenosti procesa kao i složenosti samih budžetskih dokumenata, oni ne mogu da u potpunosti razumeju njihov sadržaj, pa sledstveno tome ne mogu ni da na konstruktivan način daju svoje komentare i inpute. Povezano sa ovim problemom je i činjenica da građani često ne mogu da identifikuju prioritete koji su u skladu sa okvirnim dokumentima (strategijama razvoja, planovima održivog razvoja i sl.) lokalne samouprave, pa je i to razlog zbog kojeg njihovo učešće ne može dati zadovoljavajuće rezultate.

- **Neadekvatni odnos građana prema procesu učešća građana** – Istovremeno, ukazano je da ograničenja i problemi postoje i sa druge strane odnosa lokalne samouprave i građana. Naime, da se kao problem nameće nedovoljna motivisanost i inertnost građana kada se radi o učestvovanju u lokalnom budžetskom procesu. Čak i kada lokalna samouprava uspe da u nekoliko ciklusa motiviše građane i obezbedi njihovo aktivno učešće u budžetskom proces, kao problem se pojavljuje neka vrsta „zasićenja“ kod građana, u smislu da se neke uspešne prakse lokalnih samouprava ne ustaljuju, pa se tako postavlja pitanje njihove održivosti. Ovde se kao problem postavlja i stepen u kojem lokalne samouprave uvažavaju inpute od građana, jer se pretpostavlja da bi građani bili mnogo motivisaniji da se uključe u budžetski proces, ukoliko bi bili u situaciji da mogu jasno da sagledaju svoj uticaj i efekte svojih napora na budžetski proces.
- **Složenost formata lokalnih budžeta** - Posebno je istaknut problem nejasnosti budžeta – potreba za dodatnim pojašnjenjem budžetskih stavki. Građani i kada žele da se upuste u proces praćenja budžeta, nisu u mogućnosti da razumeju budžetske stavke. Budžetski dokumenti u svojoj originalnoj formi (kako se inače često stavljaju na uvid građanima) su po pravilu složeni i zahtevaju posebna specijalistička znanja koja građani prosečnog obrazovanja i bez posebnog poznavanja javnih finansija, po pravilu ne poseduju. Stoga se kao posebno značajna i dobra praksa ukazuje na formiranje tzv. „građanskih budžeta“, tj. lokalnih budžeta u uprošćenoj i građanima razumljivoj formi.
- **Nedovoljna uključenost privatnog sektora u proces lokalnog budžetiranja** - Jedna od preporuka učesnika je da bi se i privatni poslovni sektor trebao više uključiti u proces planiranja budžeta na lokalnom nivou. Ovo postaje sve značajnije kako se nadležnosti lokalnih samouprava sve više proširuju, posebno u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. U meri u kojoj lokalne samouprave sve više budu preuzimale odgovornost za ekonomski razvoj na svom području, sve će biti od većeg značaja da se lokalna poslovna zajednica uključi u procese planiranja i izvršenja lokalnog budžeta. Od predstavnika biznisa se očekuje da pruže svoj doprinos u definisanju lokalne politike podsticanja za-

pošljavanja, formulisanju mera za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, razvoja infrastrukture i dr.

- **Uključivanje građana u proces pripreme planova kapitalnih investicija** - Dobra praksa učešća građana koju su istakli pojedini predstavnici lokalnih samouprava je uključivanje građana u proces određivanja budžetskih prioriteta grada/opštine u oblasti realizacije kapitalnih projekata. Lokalne samouprave u Srbiji u sve većem broju usvajaju praksu izrade posebnih planova lokalnih kapitalnih projekata. U pitanju su srednjoročni planovi kojima se definiše plan realizacije kapitalnih projekata u lokalnoj samoupravi, obično za naredni petogodišnji period. Građani se u ovaj proces najčešće uključuju kroz organizaciju posebnih anketa u okviru kojih se od njih traži da izraze svoja mišljenja i preferencije vezano za pojedine kapitalne projekte. Na osnovu ovako sakupljenih mišljenja građana, formiraju se rang liste kapitalnih projekata i time oni direktno utiču na redosled i dinamiku implementacije ovih projekata. Štaviše, u nekim slučajevima građanima se daju prilike da sami predlože specifične kapitalne projekte koji su od značaja za njihove lokalne zajednice
- **Programsko budžetiranje i učešće građana** – Predstavnici budžetskih odeljenja lokalnih samouprava su ukazali na potencijalni veliki značaj koji može da ima prelazak na programsko budžetiranje u lokalnim samoupravama na procese učešća građana. Prema važećoj zakonskoj regulativi, ova promena bi trebalo da zaživi od 2015. godine, što znači da već u sledećoj (2014.) godini budžetski ciklus bi trebalo da se zasniva na principima programskog budžetiranja. To podrazumeva da će se budžeti lokalnih samouprava definisati u formi programa i projekata (za razliku od sadašnje prakse tzv. „troškovnog“ ili „linijskog“ načina budžetiranja) koji bi građanima po prirodi stvari trebalo da budu razumljiviji, pa će tako moći da na kvalitetniji način uzmu učešće u lokalnom budžetskom procesu.