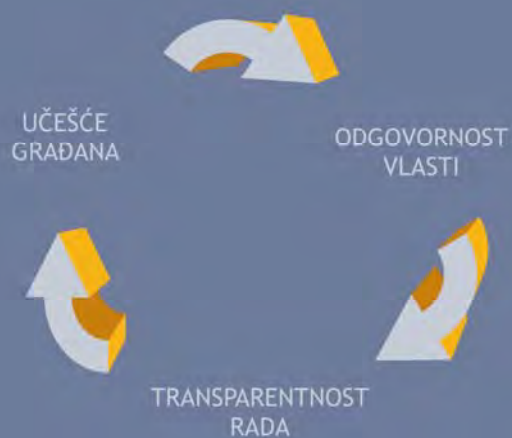


Centri Civilnih Inicijativa BiH



UČEŠĆE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA

za 2006



Centri Civilnih Inicijativa (CCI) je BiH nevladina i neprofitna organizacija sa misijom da podstiče i razvija aktivno učešće građana u demokratskim procesima.

Od svog uspostavljanja 1998 god, CCI radi na jačanju svijesti pojedinaca i grupa građana kako bi efikasnije saradivali sa svojim izabranim predstavnicima. Radi na jačanju kapaciteta lokalnih NVO u BiH i regionu, asistira zvaničnicima raznih nivoa vlasti u unaprijeđenju procesa uprave u sferi javnosti rada i učešća građana kao i vodi kampanje s ciljem izmjene zakona i politika te njihovog približavanja demokratskim principima i standardima Evropske Unije.

Izradu *'Izveštaja o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH' za 2006. godinu*
finansijski su omogućili
Fond Otvoreno Društvo BiH i 'Projekat razvoja opština u BiH' - Intercooperation/SDC.



'Izveštaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2006 godinu'

Izdavač: Centri Civilnih Inicijativa (CCI) BiH

Za izdavača: Zlatan Ohranović

Stručna podrška u istraživanju:

- Partner Marketing Consulting Agency, Banja Luka
- Prof. dr Zdravko Zlokapa

Izdanje priredio: Igor Stojanović

Tiraž: 300 kom

Dizajn i priprema: 'EVRON' Banja Luka

Banja Luka, januar 2007

© 2006 Centri Civilnih Inicijativa (CCI)

www.ccibh.org

IZVRŠNI SAŽETAK

Uvod

Centri Civilnih Inicijativa (CCI) su započeli 2005 godine sa istraživanjem stanja učesća građana u procesima odlučivanja u BiH, iz razloga namjere sistemskog praćenja i procjenjivanja mogućnosti građana da aktivno doprinesu kreiranju sopstvenih uslova za život. Prvi izvještaj identifikovao je loše stanje i niz prepreka učesću građana u odlučivanju koje su se očitovale kako u nedovoljno afirmativnom pravnom okviru tako i neodgovarajućoj praksi vlasti¹. Unutar namjere da i u budućnosti procjenjuje mogućnost građana da neposredno učestvuju u odlučivanju, CCI je i krajem 2006 godine sproveo drugo po redu istraživanje.

Cilj istraživanja jeste procjeniti stanje učesća građana u procesima donošenja odluka u BiH tokom 2006 god, i identifikovati postojanje eventualnog progresa u prevazilaženju ranije identifikovanih prepreka efikasnom učesću građana. Na ovaj način kreiranim analizama i preporukama, doprinijeti perspektivama približavanja BiH Evropskim integracijama i jačanju vrijednosti i principa demokratskog društva.

Pristup korišten u istraživanju imao je dva ključna pravca:

- analiza pravnog okvira
- istraživanje prakse vlasti u uključivanju građana

Unutar procjene *pravnog okvira* obuhvaćeni su relevantni pravni akti² koji u obavezujućem smislu definišu mogućnost građana da učestvuju u procesima odlučivanja.

Procjenjujući *praksu vlasti* u uključivanju građana CCI je u 14 selektiranih opština³, na uzorku od 1012 građana i 101 zaposlenog u lokalnim samoupravama, istraživao njihovu percepciju i iskustva u učesću u donošenju odluka.

Pored direktnog istraživanja CCI je takođe analizirao i relevantne izvještaje drugih organizacija i/ili agencija u oblastima u kojima se ti dokumenti dotiču učesća građana.

¹ Vidi izvještaj o Istraživanju učesća građana u BiH - Centri Civilnih Inicijativa (CCI) oktobar 2005
www.ccibh.org

² Istraživanjem su obuhvaćeni ključni pravni akti uključujući: Ustav BiH i Ustave entiteta i kantona u FBiH; poslovne Parlamente RS i FBiH; Statute 14 opština obuhvaćenih istraživanjem

³ Opštine koje su obuhvaćene istraživanjem: Banja Luka, Bijeljina, Gradiska, Teslić, Trebinje, Zenica, Čapljina, Mostar, Prozor, Dobož, Sarajevo, Tuzla, Srebrenica, Bihać

U i budućnosti CCI ima namjeru na godišnjem nivou provoditi istraživanje kako bi se pratilo stanje učešća građana te bazirano na tome procjenjivale pozitivne i/ili negativne tendencije. Kako je jedan od standarda EU, a kojima BiH teži, povezan upravo sa otvorenošću vlasti za saradnju sa građanima, rezultati istraživanja služiće i kao osnova kako za kreiranje preporuka za poboljšanje aktuelnih politika ali i za procjenjivanje napretka BiH društva u približavanju EU standardima u ovoj oblasti.

Generalna ocjena stanja u 2006 god

Učešće građana u BiH tokom 2006 godine je blago napredovalo u odnosu na 2005 god – prvenstveno u oblasti razvoja pravnog okvira, dok je u oblasti praktične primjene tih prava progres još uvijek nedovoljan i stanje je zabrinjavajuće.

Ukupno gledano učešće građana je tokom 2006 godine blago napredovalo. To je ohrabrujuće iako je realan pomak mali i trenutno se još uvijek ne osjećaju pozitivni pomaci zbog te činjenice (njegovi efekti bi tek mogli donijeti korist građanima).

Blagi napredak tokom 2006 godine postoji uglavnom zahvaljujući poboljšanom pravnom okviru, ali suštinski situacija je i dalje zabrinjavajuća. Građani su slabo informisani, procesi edukacije javnosti iz oblasti učešća dolaze samo iz civilnog sektora, a i dalje je prisutna značajna isključenost građana iz odlučivanja - posebno na višim nivoima vlasti.

Iako nominalan korak naprijed, opisano stanje ipak treba daljnja poboljšanja kako bi procesi odlučivanja značajnije odgovarali na potrebe građana i jačali odgovornost vlasti.

Ključne generalne preporuke za daljnje poboljšanje stanja učešća građana mogu se sažeti u sledeće:

- Jasno identifikovati/propisati minimum oblasti i tema o kojima skupštine obavezno treba da provedu konsultacije/rasprave sa građanima u odlučivanju,
- Ojačati transparentnost odlučivanja vlasti (poboljšanjem zakona o slobodi pristupa informacija, poslovnika skupština i zakona o javnim nabavkama),
- Reformisati ulogu mjesnih zajednica (MZ) jačajući osjećaj pripadnosti i vlasništva kod građana nad procesom odlučivanja u MZ i sistemski unaprijediti procese jačanja kapaciteta liderstva u MZ (kroz amandmane na postojeće Zakone o lokalnoj samoupravi),

- Donijeti i provesti sveukupnu strategiju edukovanja građana o pitanjima učešća u procesima odlučivanja sa jasnim ulogama svih nivoa vlasti u provođenju te strategije, a koja će uključiti i kvalitetniji obrazovni portfolio u osnovnim i srednjim školama u smislu da učenici dobiju više informacija o ulozi građana (dakle svojoj) u donošenju odluka i upravljanju društvom,
- Dalje sistemski i praktično jačati saradnju i partnerstvo javnog, civilnog i biznis sektora kao važnog preduslova razvoja i pristupanja razvojnim fondovima EUa.

Ključni **pozitivni pomaci** tokom 2006 godine mogu se prepoznati u:

- *Pravni okvir je postao afirmativniji za učešće građana* - donesen je Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH dok je u RS došlo do usklađivanja opštinskih statuta sa ne tako davno donesenim i pozitivno ocijenjenim, Zakonom o lokalnoj samoupravi⁴,
- *Percepcija zaposlenih u lokalnim vlastima o učešću građana u lokalnom odlučivanju je sve pozitivnija* - opao je procenat zaposlenih u lokalnim vlastima koji smatraju učešće građana smetnjom (za oko 13%) kao i procenat onih koji smatraju da građani ne trebaju učestvovati u procesima odlučivanja (za oko 8%),
- *I dalje je visok interes građana za procese lokalnog odlučivanja* - Porastao je procenat gradjana koje zanimaju procesi odlučivanja u lokalnim samoupravama (za oko 7%) kao i procenat građana koji smatraju da treba aktivno nadgledati rad vlasti (oko 90% ispitanih),
- *Porast izlaznosti birača na parlamentarnim izborima u oktobru 2006 godine* - nakon nekoliko godina recesije procenat izlaznosti birača je porastao na zadnjim izborima⁵. Napori organizacija civilnog društva da motivišu građane⁶, povećana javna svijest, izmjenjen način registracije birača⁷, uticaj medija i 'oštrija' nacionalna retorika političkih kandidatata – jesu neki od najvažnijih faktora koji su uticali na ovaj pomak.

Uočeni **negativni** indikatori tokom 2006 godine:

- *Opada broj ispitanika koji su imali priliku susresti se sa pozivom vlasti na učešće u donošenju odluka* - procenat ispitanih je opao za oko 10%; opisani indikator pada spremnosti vlasti da pristupe građanima zabrinjava,

⁴ U dodatku na pobrojane akte donesen je i dokument 'Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa' od strane Savjeta ministara BiH (vidi Službeni glasnik BiH broj 81 od 09. oktobra 2006)

⁵ Vidi izvještaj Centralne izborne komisije BiH - <http://www.izbori.ba/documents/2006/sume.pdf>

⁶ Vidi izvještaj o GROZDu na http://www.ccibh.org/main_frame.php?id=363&type=6&lang=BIH

⁷ U odnosu na prethodne izbore za 2006 godinu promjenjen je način registracije birača i prešlo se na 'pasivnu registraciju birača'

- *Opao je i broj građana koji znaju za slučajeve da je učešće građana dovelo do rješavanja određenog problema u zajednicama* - slabo povratno informisanje građana od strane vlasti često je uzrok ovakvog stanja što ne mora neophodno značiti (ali ni isključiti) mogućnost da pozitivnih pomaka zaista nije bilo,
- *Povećao se broj ispitanika koji su kao razlog za neučešće naveli 'neizvjesnost da će prijedlozi biti usvojeni'*; - neizvjesnost rezultata učešća (uključujući i odsustvo povratnih informacija) tj, manjak transparentnosti odlučivanja velika su prepreka u motivisanju građana da sarađuju kao partneri sa vlastima,
- *I dalje je nedovoljna informisanost građana o mogućnostima učešća u procesima odlučivanja* - gotovo 50% ispitanika navelo je 'želju za boljim informisanjem' kao glavni mogući razlog odazivanju na eventualni poziv vlasti na učešće u donošenju odluka. I dalje nisu evidentirani suštinski procesi edukacije građana od strane vlasti, a kao ključni uzrok 'neodazivanja na poziv vlasti za učešćem' građani navode 'nezainteresovanost' koja u svom korijenu sadrži upravo manjak znanja o načinima i važnosti učešća kao i nedevojnu informisanost.
- *Balans učešća u odlučivanju sa stanovišta polova i dalje je, za oko 20%, na strani muškaraca u svih pet ispitivanih kategorija⁸* - razlika polova u praksi učešća u odlučivanju je i dalje prisutna iako ne tako naglašena kao ranije.

⁸ Istraživanjem su obuhvaćena iskustva ispitanika u oblastima učešća u: javnim raspravama, građanskim inicijativama, zborovima građanima, mjesnim zajednicama i referendumu.

Ključni nalazi istraživanja za 2006 godinu**Nizak stepen razvijenosti svijesti građana o važnosti sopstvenog učešća u odlučivanju i nedovoljna spremnost na lični angažman**

I dalje je prisutna značajna neinformisanost građana o sopstvenoj ulozi i odgovornosti u kreiranju boljih uslova za život. Iako ohrabruje povećanje izlaznosti birača na parlamentarne izbore u oktobru 2006 (nakon kontinuiranog i dugog vremena opadanja stepena izlaznosti) i dalje prisutna apstinencija građana iz procesa donošenja odluka poslije izbora zabrinjava.

Opisano stanje se ne može promjeniti djelovanjem samo na nivou pravnog okvira. Nespremnost vlasti da urade više na obrazovanju građana (kroz kampanje ali i obrazovni sistem) o ovim pitanjima ne doprinosi da se ovaj proces, inače vremenski zahtijevan, ubrza.

Potrebno je prepoznati i odgovornost građana koji mogu uraditi više u nastojanjima da svoje izabrane predstavnike drže odgovornim.

Konačno, neizvjesnost rezultata učešća jedan od najčešćih izgovora građana za neučestvovanje u procesima donošenja odluka; delegiranje dijela nadležnosti i sredstava mjesnim zajednicama na direktno odlučivanje o rješavanju manjih problema u zajednici ojačalo bi motiv i interes građana za učešćem.

Aktuelne politke su dijelom poboljšane (na nivou entiteta), te, uz posredno, sada predviđaju i neposredno učešće građana u procesima odlučivanja

Tokom 2006 poboljšan je Zakon o principima lokalne samouprave Federacije BiH te uz postojeći, takođe afirmativan Zakon o lokalnoj samoupravi RS, predstavlja značajan napredak u promovisanju neposrednog učešća građana u odlučivanju. Takođe, uglavnom usklađeni Statuti opština u RS sa Zakonom o lokalnoj samoupravi⁹ dodatno poboljšavaju zakonski okvir neposrednog učešća građana. Očekuje se da proces usklađivanja pravno nižih akata u Federaciji BiH sa novodonesenim Federalnim Zakonom o principima lokalne samouprave takođe uspješno prođe, a taj proces će se i aktivno nadgledati i procjenjivati.

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi RS je stupio na snagu januara 2005 te je obaveza opština bila da tokom 2005 usklade svoje Statute sa novim zakonom, Opštine obuhvaćene uzorkom unutar istraživanja pomenuto usklađivanje su provele gotovo u potpunosti

Na državnom nivou nema promjena – Ustav BiH i dalje, uz izuzetak procedure za promjenu Ustava BiH, prepoznaje samo posredno učešće građana u odlučivanju. Isto je i sa Ustavima entiteta i kantona.

Transparentnost rada vlasti je glavna pretpostavka učešća građana – tokom 2006 u BiH je ostvaren napredak koji je još uvijek nedovoljan – posebno kod viših nivoa vlasti

Zakon o slobodi pristupa informacijama – ZOSPI (ima ih tri – oba entiteta i državni zakon) se slabo primjenjuje. Ispod 50% javnih organa/ustanova/institucija uopšte odgovori na upite po osnovu ZOSPI, a od dobijenih odgovora samo 57% je potpuno pozitivno¹⁰. Sve opisano upućuje na zaključak da jedva četvrtina zahtjeva za informacijama bude ispunjena. Postoje i slučajevi gdje Vlade zaključcima limitiraju pristup informacijama u nepotrebnom obimu, neselektivno i u suprotnosti sa ZOSPI.

Odsustvo eventualnih kaznenih mjera za nepostupanje po Zakonu kao i institucija sa većim moćima kojima bi se građani mogli žaliti doprinose nedovoljno efikasnom provođenju Zakona. Gotovo je moguće konstatovati da ovakav Zakon i način njegove primjene ograničava pravo građana na slobodan pristup informacijama.

Odredbe unutar poslovnika skupština na raznim nivoima vlasti i dalje restriktivno tretiraju učešće građana u radu skupštinskih komisija i samo izuzetno dozvoljavaju izabranim građanima (stručnjacima za pojedina pitanja) da učestvuju u njihovom radu. Programi rada raznih skupštinskih tijela kao i propisane procedure prijave pojedinaca kao saradnika komisija/odborna, slabo su dostupni javnosti što dodatno limitira mogućnost učešća građana. Birokratski aparat nekoliko puta je veći od evropskog prosjeka i, uz brojne administrativne procedure, stvara pogodnu klimu za korupciju¹¹.

¹⁰ Vidi 'Index otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija', Media Centar, Sarajevo 2006 – str. 27 – 29; dostupno na www.media.ba

¹¹ Vidi tekst Transparency Internationala BiH 'Međunarodni dan borbe protiv korupcije' dostupan na <http://www.ti-bih.org/default.aspx>

'Diskreciono pravo' poslanika u odlučivanju o pitanjima koje će se staviti na javnu raspravu i dalje je suviše veliko i neuređeno

I dalje nisu preciznije definisana pitanja oko kojih entitetski i državni parlament moraju provesti javnu raspravu. Izuzetak su ustavne promjene, a sva ostala pitanja su ostavljena samim poslanicima da odluče, od slučaja - do slučaja, da li će ili ne pojedine odluke ići na javnu raspravu. Ovakav pristup ne jača odgovornost poslanika prema građanima i budi sumnje u namjere poštovanja javnih interesa prilikom odlučivanja.

Disharmonija između zakonskih propisa koji propisuju i uređuju pitanje učešća građana je i dalje prisutna

Ranije identifikovana neusaglašenost između pravnih akata koji definišu učešće građana na raznim nivoima vlasti u BiH i dalje je prisutna. Dok Ustav BiH kao ni Ustavi entiteta ne prepoznaju neposredno učešće građana u odlučivanju (nego samo posredno) istovremeno Zakoni o lokalnoj samoupravi oba entiteta su napredni i afirmativni u tom smislu, što već ima pozitivne efekte i na lokalne samouprave u RS, a u FBiH se ti pozitivni efekti očekuju tokom 2007 godine¹².

Odnos vlasti i Civilnog društva napreduje ali je i dalje nedovoljno razvijen

Saradnja organizacija civilnog društva i predstavnika vlasti postepeno jača i prelazi iz sfere izražavanja spremnosti objiju strana na saradnju u konkretne zajedničke aktivnosti¹³.

Sve veći broj lokalnih samouprava unaprijeđuje pravni okvir u oblasti transparentnog i sistemskog pristupa organizacija civilnog društva javnim sredstvima i međusobne saradnje. Postoje i slučajevi jačanja kapaciteta lokalnih samouprava od strane ne-vladinih organizacija.

Takođe, potrebno je pozdraviti i pozitivan primjer uređivanja odnosa između civilnog društva i Savjeta ministara BiH u procesu kreiranja pravnih propisa¹⁴.

¹² U RS je tokom 2006 godine velika većina opština i gradova unaprijedila mogućnost građanskog učešća usklađujući svoje Statute sa Zakonom o lokalnoj samoupravi RS koji je stupio na snagu januara 2005. Kako je novi Zakon o principima lokalne samouprave FBiH donesen septembra 2006 slični pozitivni efekti na lokalne samouprave očekuju se već tokom 2007 godine

¹³ Vidi 'Studija sistema nacionalnog integriteta 2007' str. 220; TI BiH, Banja Luka decembar 2006; dostupno na <http://www.ti-bih.org/Content.aspx?ID=Publications>

¹⁴ Vidi 'Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa'; Savjeta ministara BiH (Službeni glasnik BiH broj 81 od 09. oktobra 2006).

Uloga i važnost medija u jačanju učešća građana je značajna

Preko 80% ispitanih građana izjavilo da se o pitanjima u vezi sa lokalnom samoupravom informiše putem lokalnih medija, što naglašava potrebu da mediji doprinesu ne samo postojanju informacija nego i njihovom analitičkom predstavljanju.

Demonstrirana iskustva istraživačkog i analitičkog novinarstva, dodatno unaprijeđena, imaju perspektivu osnaživanja građanske svijesti i razumijevanja o pitanjima lokalnog odlučivanja. Ipak, trenutno stanje kvalitete novinarstva (posebno istraživačkog) u BiH još uvijek nije na potrebnom nivou¹⁵ i predstavlja značajnu priliku za poboljšanje.

¹⁵ Vidi 'Procjena razvoja demokratije u BiH', str.281; Fond Otvoreno Društvo BiH juni 2006; dostupno na <http://www.soros.org.ba>

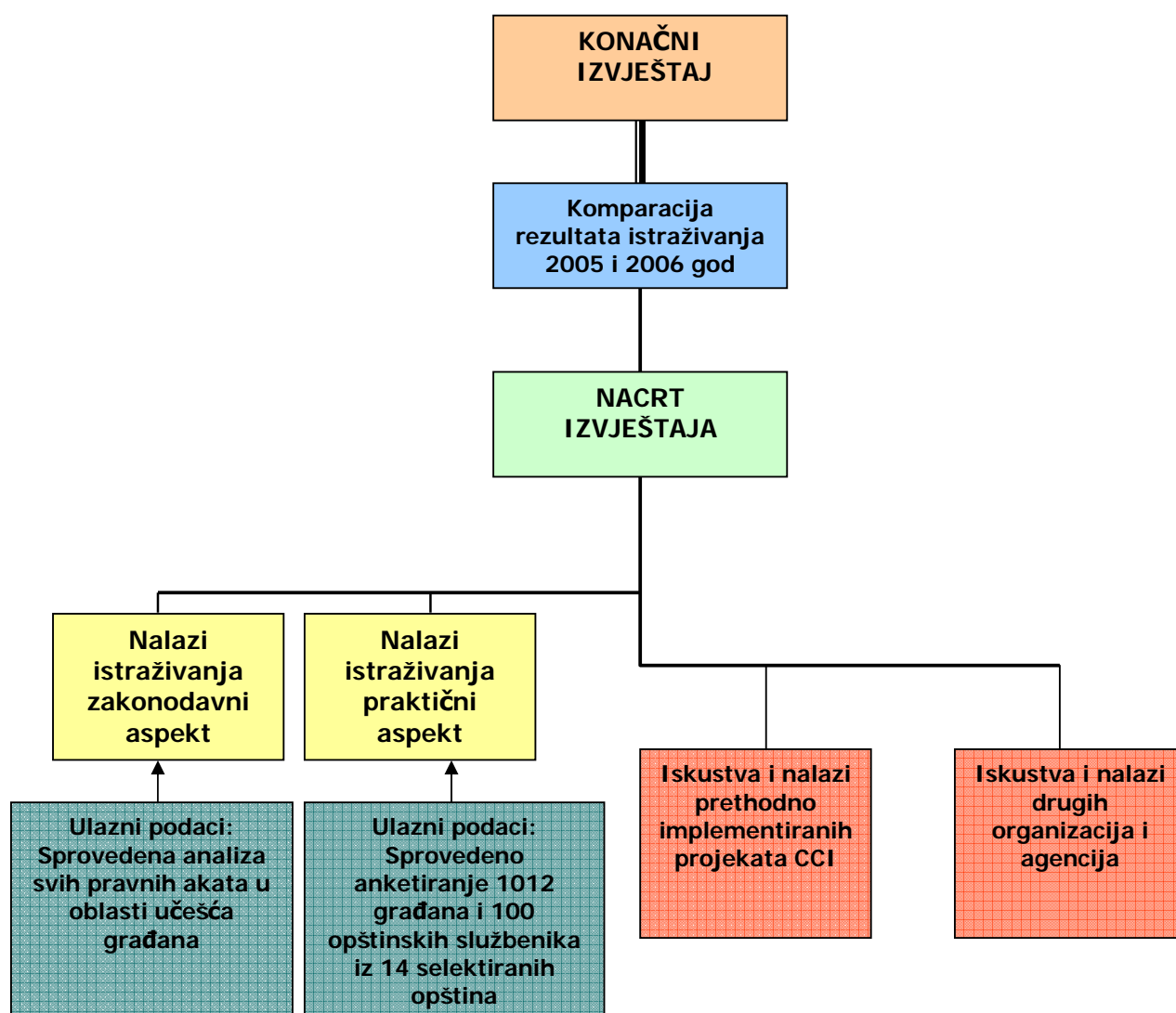
SADRŽAJ

▪ Matrica provedenog istraživanja	11
▪ Opis metodologije istraživanja	12
▪ Nalazi istraživanja	
○ Zakonodavni aspekt	16
○ Praktični aspekt	20
· Anketiranje građana – analiza rezultata.....	20
· Anketiranje službenika – analiza rezultata.....	30

MATRICA PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA

Kao ulazni podaci pri kreiranju ovih nalaza korišćeni su rezultati analize pravnih akata koja regulišu učešće građana u procesu donošenja odluka, te rezultati sprovedenog anketiranja 1012 građana i 101 opštinskog službenika u četrnaest opština uzorka. Pri kreiranju zaključaka korišćeni su iskustva i nalazi prethodno implementiranih projekata CCI, te drugih organizacija i agencija, a nakon toga je poveljena komparacija dobijenih rezultata iz 2006 sa rezultatima istraživanja iz 2005 god.

Matrica provedenog istraživanja



OPIS METODOLOGIJE ISTRAŽIVANJA

U cilju utvrđivanja stanja učesća građana u procesu donošenja odluka u BiH sprovedeno je i drugo po redu godišnje istraživanje. Provedeno je krajem novembra i početkom decembra 2006.godine u četrnaest opština u Bosni i Hercegovini : Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Teslić, Trebinje, Zenica, Čapljina, Mostar, Prozor, Dobo, Sarajevo, Tuzla, Srebrenica, Bihać.



Kao i u prvoj fazi, istraživanje je sprovedeno u slijedećim oblastima:

- Postojanje pravnih rješenja za neposredno učesće građana u procesima donošenja odluka na svim nivoima vlasti
- Najčešće korišteni oblici učesća građana i stepen zadovoljstva građana
- Stepent informisanosti građana o mogućnostima učesća
- Motivacija građana da učestvuju u procesima donošenja odluka
- Percepcija građana i javnih službenika o važnosti učesća
- Postojanje dodatnih pravnih ili praktičnih rješenja s ciljem jačanja stepena učesća građana u donošenju odluka

Kako su u prvoj fazi istraženi zakonski akti koji regulišu ovu oblast, u drugoj fazi je istražen eventualan napredak i promjene pomenutih zakonskih akata, i to u dijelu istraživanja koji se bavi istraživanjem zakonskih okvira. U drugoj fazi provjerene su eventualne promjene na slijedećim dokumentima a u odnosu na stanje iz 2005 god:

Državni nivo:

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

Entitetski nivo:

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

Kantonalni nivo:

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

Lokalni nivo:

- Statuti opština iz uzorka,
- Poslovnici o radu Skupština opština/općinskih vijeća.

Istraživanje zakonske regulative je sprovedeno u saradnji sa prof. Zdravkom Zlokapom u periodu novembar-decembar 2006.godine.

U drugom dijelu, istraženo je stvarno, praktično prisustvo građana. U 14 selektiranih opština ispitano je 1012 punoljetnih građana Bosne i Hercegovine, a korištena je takozvana face-to-face metoda intervjua u, i ispred zgrade opštine, sa ispitanicima/ama koje su u tom trenutku završavali privatne poslove u opštinskim službama. Intervjuisan je svaki peti građanin koji izlazi iz zgrade opštine nakon korištenja usluge lokalne administracije, s tim da je u slučaju odbijanja intervjuisan prvi slijedeći građanin koji je pristao na intervju, a nakon njega ponovo svaki peti. U istim opštinama intervjuisano je i 101 službenika lokalne uprave, takođe po određenom koraku u zavisnosti od broja zaposlenih, a korišten je spisak zaposlenih u lokalnoj upravi. Sva anketiranja su obavljena krajem novembra i početkom decembra 2006.godine, a samu pripremu, sprovođenje i analizu istraživanja pomogla je marketinška agencija «Partner»MCA iz Banjaluke.

REPUBLIKA SRPSKA			FEDERACIJA BIH		
Grad	Broj ispitanika građana	Broj ispitanika službenika	Grad	Broj ispitanika građana	Broj ispitanika službenika
Banja Luka	122	12	Sarajevo	148	14
Bijeljina	80	8	Zenica	101	10
Doboj	51	5	Bihać	60	6
Trebinje	40	4	Mostar	108	11
Srebrenica	40	4	Capljina	67	6
Teslic	35	4	Tuzla	70	7
Gradiska	35	4	Prozor	55	6
ukupno	403	41	ukupno	609	60

NALAZI ISTRAŽIVANJA – ZAKONODAVNI ASPEKT**Uvodna objašnjenja**

Povoljan zakonodavni okvir je *neophodan* preduslov da se građani uključe u procese donošenja javnih odluka. To svakako ne znači da je postojanje takvog okvira i *dovoljan* uslov za građanski aktivizam – mora postojati čitav splet okolnosti da se građani uključe u javne poslove; sigurno je da takav podsticajan splet okolnosti ne može da se stvori niti da bude djelotvoran ako ustav i zakoni zemlje uopšte ne predviđaju građansku participaciju ili je čak ometaju.

Pri procjenjivanju uticaja zakona na građanski aktivizam treba biti realan. Ni najbolji zakoni neće pobuditi građansku energiju ako ne postoje i druge pretpostavke za to. Društvene nauke još nisu u stanju da identificiraju sve podsticajne faktore; sa mnogo više sigurnosti može se govoriti o blokadama, o onome što ometa, koči ili inhibira učestvovanje građana u odlučivanju. Nepodesan zakonski okvir je jedna od prvih prepreka na koju građani mogu naići ukoliko odluče da se javno angažuju. Zbog toga je neophodno raditi na stvaranju takvog zakonskog okruženja koje će omogućavati i podsticati neposredno učesće građana u odlučivanju a ne sprečavati ga.

U prvoj fazi ovoga projekta napravljena je detaljna analiza pravnog okruženja u kojem započinje i odvija se građanska participacija u BiH. Pažljivo su analizirani Ustav BiH i ustavi entiteta, poslovnici o radu zakonodavnih tijela, zakoni o lokalnoj samoupravi entiteta i kantona kao i zakoni o dostupnosti informacija, statuti i poslovnici o radu opštinskih skupština te statuti mjesnih zajednica – dakle svi normativni akti kojima je na bilo koji način regulisana participacija građana u odlučivanju.

Ono na što želimo ukazati jeste potreba da se normativno-pravni okvir stalno prati pošto zakoni i statuti nisu fiksirani i nepromjenljivi – njihove transformacije mogu pokazati intenciju zakonodavca: želi li on da podsticajnim rješenjima pospješi participaciju građana ili hoće da je uspori odgovarajućim promjenama pravnih propisa. Da bi se to ustanovilo – i da bi se prema dobijenim rezultatima mogla preduzeti odgovarajuća politička akcija – potrebno je s vremena na vrijeme ponoviti analizu.

Upravo tako je i učinjeno tokom 2006. god. – ponovljeno je istraživanje iz prethodne godine da bi se ustanovilo u kojem pravcu se razvija pravni i politički sistem BiH: da li postaje sve demokratičniji, što znači i sve otvoreniji za inicijative građana ili pokazuje znake neresponzivnosti, što znači da je osjetljiv samo za inicijative i potrebe užih socijalnih grupa.

Što se tiče pravnog dijela istraživanja, na istom uzorku kao i prošle godine primijenjen je isti analitičko-deskriptivni postupak čiji su rezultat izneseni u tekstu koji slijedi.

Prije nego što izložimo rezultate do kojih smo došli, potrebno je upozoriti na jednu paradoksalnu okolnost.

Naime, zbog činjenice da je BiH tranziciona zemlja, moglo bi se očekivati da se njen pravni sistem vrlo dinamično mijenja. Takvom očekivanju doprinosi i to što je kao svoj najpreči politički cilj BiH postavila pristupanje Evropskoj Uniji, što podrazumijeva i prilagođavanje pravnom sistemu te međudržavne organizacije. Grubo govoreći, BiH bi u svom približavanju Evropskoj Uniji trebala ne samo da izmijeni većinu svojih zakona i prilagodi ih novim standardima već i da za kratko vrijeme usvoji nekoliko hiljada novih propisa.

Zbog toga bi se moglo očekivati da država – ukoliko je njena težnja ka EU iskrena – intenzivno priprema svoj pravni sistem za novo institucionalno okruženje, a taj napor bi morao da rezultira enormno povećanom zakonodavnom produkcijom.

Već letimičan uvid u službene novine BiH i njenih entiteta pokazuje da zakonodavna djelatnost u zemlji nije u srazmjeri sa očekivanjima (a vjerovatno ni sa objektivnim potrebama situacije). Mi ovom prilikom ne možemo ulaziti u istraživanje uzrōkā zašto je to

tako; ukazujemo na ovu paradoksalnu zakonodavno-pravnu inertnost Bosne i Hercegovine zbog toga što smo u prethodnom izvještaju konstatovali izvjesnu neusaglašenost (disharmoniju) unutar pravnog sistema, nepostojanje nekih zakona i manjak podzakonske regulative pa se moglo očekivati da za godinu dana dođe do izvjesnog poboljšanja.

Pregled rezultata

Tokom posmatranog perioda u **Ustavu BiH** nije došlo do bilo kakvih izmjena, pa prema tome ni takvih koje bi podsticajno djelovale na učestvovanje građana u odlučivanju. Kao što smo ranije kazali, Ustav BiH ne predviđa neposredno učestvovanje građana u javnim poslovima osim njihovog pojavljivanja na izborima. Ustav takođe ništa ne govori ni o lokalnoj samoupravi, a na tom nivou je neposredno učestvovanje građana najintenzivnije.

Istina, tokom razgovora o eventualnim izmjenama Ustava BiH bilo je predviđeno da lokalna samouprava postane nadležnost podijeljena između države i entitetā; pošto je pokušaj usvajanja promjena Ustava propao, lokalna samouprava je ostala u nadležnosti entitetā.

Ni **međunarodni sporazumi i konvencije** koje je BiH potpisala nisu se mijenjali, tako da ni s te strane nema impulsa za poboljšanjem pravnog okvira za uključivanje građana u odlučivanje. Ovdje se u prvom redu radi o Evropskoj konvenciji o osnovnim ljudskim pravima i o Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH takođe nije inoviran, bar ne u dijelovima koji se tiču javnosti rada i učesća građana. Da podsjetimo, po odredbama ovoga Poslovnika Predstavnički dom radi javno i o tome obavještava javnost, dok njegove komisije u pravilu rade iza zatvorenih vrata i samo izuzetno dozvoljavaju izabranim građanima (stručnjacima za pojedina pitanja) da učestvuju u njihovom radu.

Poslovnik prāvu javnu raspravu predviđa samo u slučaju izmjena Ustava BiH. Javnu raspravu treba da organizuje Komisija za ustavno-pravna pitanja i ona ne može trajati kraće od 15 dana.

Ustav Federacije BiH i Ustav RS nisu u posmatranom razdoblju doživjeli nikakve promjene, što znači da su u njima ostale iste norme koje se odnose na učestvovanje građana u odlučivanju. Oba dokumenta načelno podržavaju građansku participaciju, iako pristupaju problemu na različite načine: Ustav FBiH sadrži izričitu normu da će Federacija osigurati najviši nivo međunarodno priznatih prava i sloboda ali ovu normu kasnije ne konkretizuje uvođenjem obaveznih institucija preko kojih bi se građani neposredno uključivali u odlučivanje. S druge strane, Ustav RS sadrži normu da Narodna skupština RS može raspisati referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti ali kao što proizlazi iz te formulacije u pitanju je samo mogućnost: može, što znači ne mora, a ni rezultati eventualnog referenduma nisu obavezujući. Drugim riječima, Ustav FBiH pristupa problemu na uopšten način i odgovarajućom evazivnom ustavno-pravnom terminologijom, dok Ustav RS pristupa problemu konkretno ali ne posve neobavezujući način.

Stvari ne stoje mnogo bolje ni u **poslovnici** o radu zakonodavnih tijela Federacije BiH i RS koji takođe u međuvremenu nisu mijenjani.

Što se tiče **zakonā o lokalnoj samoupravi**, u RS je novi zakon stupio na snagu 1. januara 2005. god. i na bitno poboljšan način je regulisao učešće građana u odlučivanju. Zakon je obavezao opštine da moraju uključiti građane u odlučivanje o pojedinim pitanjima od javnog interesa i čak nabrojao forme kroz koje se njihovo uključivanje može odvijati (referendum, građanska inicijativa, zbor građana, mjesna zajednica, paneli građana, sati građana u skupštini itd). Zakon je kao mogućnost predvidio i uvođenje nadzornog odbora – tijela u

potpunosti sastavljenog od građana i nezavisnog od opštinske administracije, koje treba da vrši kontrolu javne potrošnje u opštini, a radi potpuno javno.

Stavljanje lokalne administracije pod prismostru javnosti proizašlo je iz zapažanja da opštinske službe snažno utiču na (ne)uključivanje građana u procese odlučivanja tako što mistifikuju svoj rad, sakrivaju ga od očiju javnosti pa čak i od odbornika u lokalnim skupštinama; budući da načelnici opština, iako po zakonu rukovodioci opštinskih službi, najčešće nemaju dovoljno vremena ni stručnog znanja za operativno rukovođenje, stručne službe su u velikoj mjeri posve samostalne u radu i skoro bez ikakvog nadzora, pogotovo bez nadzora javnosti.

Novim rješenjima koja je usvojio, Zakon o lokalnoj samoupravi RS donio je izvanredno poboljšanje normativnih uslova za uključivanje građana u proces odlučivanja o javnim politikama. Tokom njegove primjene isplivale su na površinu i neke manjkavosti, ali sa aspekta građanske participacije – Zakon je na nivou najboljih rješenja demokratskih zemalja i odgovara zahtjevima Povelje o lokalnoj samoupravi.

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH stupio je na snagu početkom septembra ove godine tako da se još ne mogu u cjelini sagledati efekti novih rješenja koja je on donio, niti su kantoni i jedinice lokalne samouprave još uspjeli usaglasiti svoje normativne akte s novim zakonom. Zbog toga ovdje možemo iznijeti samo teorijsko zapažanje da li je novi zakon u skladu sa međunarodnim standardima i grubu prognozu o njegovom djelovanju na građansku participaciju.

Zakon posvećuje po čitavo poglavlje javnosti rada organa lokalne samouprave i neposrednom učestvovanju građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Ove su dvije stvari vrlo tijesno povezano jer građanske participacije ne može biti bez javnosti rada opštinskih organa. Javnost rada je obezbijeđena na razne načine, počev od toga da su sjednice lokalnih organa doslovno otvorene za javnost tj. građani im mogu prisustvovati, pa do obaveze lokalnih organa da razmotre svaku inicijativu koju građani upute prema njima na propisan način. Zakon poimenično navodi klasične oblike građanske participacije (referendum, zbor građana, građanska inicijativa) ali kaže da se opštine ne moraju ograničiti samo na njih – dozvoljeno je sve što nije zakonom zabranjeno.

Kao i u Republici Srpskoj, ovaj federalni zakon je stvorio normativne pretpostavke za intenzivnu građansku participaciju. Ostaje da u narednom razdoblju vidimo da li je to dovoljno da do povećanja građanske participacije zaista dođe.

U Republici Srpskoj su opštine imale dovoljno vremena da svoje **statute i poslovnike o radu skupština** usaglase sa novim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovi normativni akti bi trebali da dalje razrade načela o građanskoj participaciji sadržana u Zakonu. Zakon je, međutim, vrlo detaljno propisao načine učesća građana u odlučivanju, dužnosti lokalnih organa i procedure potrebne da se volja građana može efektuirati tako da opštinski statuti uglavnom doslovno ponavljaju ono što piše u Zakonu, pa neke stvari čak i izostavljaju. Osim propisivanja detalja o provođenju opštinskog ili mjesnog referenduma i održavanja zborova građana, u statutima i poslovnicima se ne može naći razrada manje poznatih oblika učestvovanja građana u odlučivanju kao što su paneli građana i „sati građana“ prilikom zasjedanja opštinskih skupština. Takođe nijedna opština nije u svoje akte unijela neki novi oblik participacije građana koji Zakon ne predviđa.

Više pažnje opštine su posvetile javnosti svoga rada i informisanju građana o tome šta namjeravaju da rade ili šta su već uradile. To je značajan napredak u odnosu na raniju regulativu jer su javnost rada i transparentnost u radu lokalnih organa elementarni preduslovi da građani steknu uvid u političke aktivnosti koje se odvijaju u njihovim lokalnim zajednicama i da znaju kako mogu da se uključe u politički proces. Da li će do toga zaista doći, tj. da li će biti napravljen presudan korak ka agregiranju interesa koji će vršiti pritisak na lokalnu vlast, ne zavisi samo od normativnih mogućnosti ali je bez njih neizvodivo. Te normativne pogodnosti sada postoje. Iako opštine nisu pokazale mnogo kreativnosti u normativnom usavršavanju i razradi Zakona o lokalnoj samoupravi, mora se priznati da njihovi statuti i poslovnici predstavljaju više nego benevolentan pravni okvir za građansku participaciju.

**TABELARNI PRIKAZ MIJENJANJA NORMATIVNE REGULATIVE
O GRAĐANSKOJ PARTICIPACIJE**

Dokument	Promjene tokom 2005/06. god.
Ustav BiH	Ne
Poslovnik o radu Parlamentarne skupštine BiH	Ne
Ustav Federacije BiH	Ne
Ustav Republike Srpske	Ne
Poslovnik rada Parlamenta FBiH	Ne
Poslovnik rada Narodne skupštine RS	Ne
Ustavi kantona u FBiH	Ne
Zakon o lokalnoj samoupravi FBiH	Da
Zakon o lokalnoj samoupravi RS	Ne
Zakoni o lokalnoj samoupravi kantona u FBiH	Ne
Statuti opština u FBiH i poslovnici skupština jedinica lok.samouprave	Ne
Statuti opština u RS i poslovnici skupština jedinica lok. samouprave	Da
Statuti mjesnih zajednica u FBiH	Ne
Statuti mjesnih zajednica u RS	Da

NALAZI ISTRAŽIVANJA – PRAKTIČNI ASPEKT (NIVO BIH – GRAĐANI)

Prema nalazima sprovedenog anketiranja, od 1012 anketiranih građana 527 (52,1%) su žene a 485 (47,9%) muškarci. U tabeli 2 možete vidjeti starosnu strukturu ispitanika, te da je najveći broj, njih 36,1 % u dobi od 30 do 44 godina starosti. Dvije trećine ili 67,7% ispitanika ima završenu srednju školu (3. i 4. stepen).

Tabela 1. Pol

	Frekvence	Procenti
Muškarci	527	52,1
Žene	485	47,9
Total	1012	100

Tabela 2. Godine starosti

	Frekvence	Procenti
Od 18 do 29	269	26,6
Od 30 do 44	365	36,1
Od 45 do 59	273	27
Stariji od 60 godina	105	10,4
Total	1012	100

Tabela 3. Obrazovanje

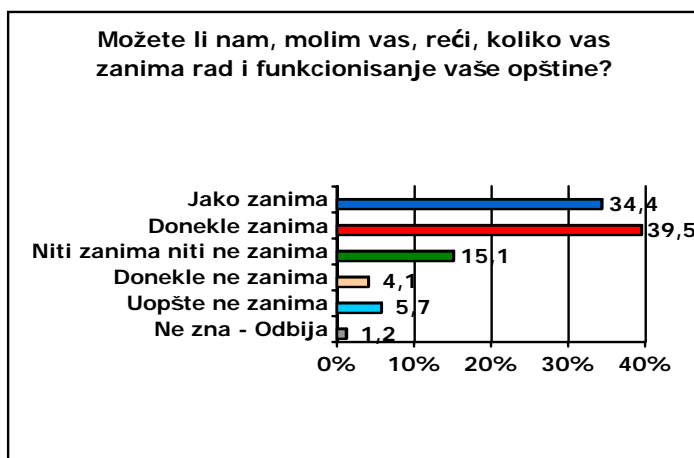
	Frekvence	Procenti
Osnovna škola	83	8,2
Zanat	216	21,3
Srednja škola 4. stepen	470	46,4
Viša i visoka škola	243	24
Total	1012	100

Tabela 4. Ukupan mjesečni prihod domaćinstva

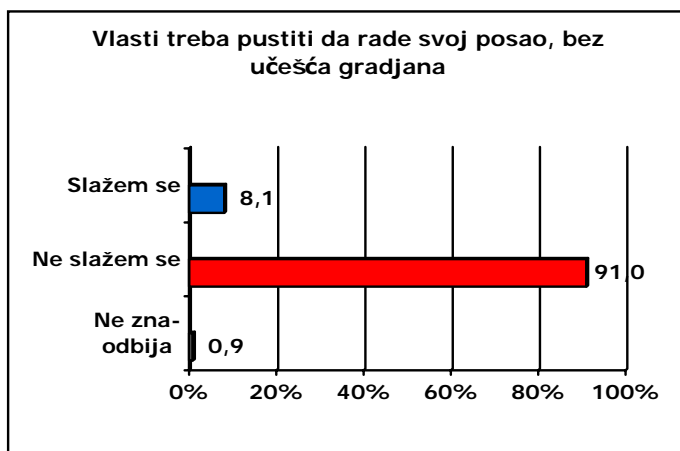
	Frekvence	Procenti
Do 150 KM	40	4
Od 151 KM do 250 KM	100	9,9
Od 251 KM do 500 KM	296	29,2
Od 501 KM do 700 KM	291	28,8
Od 701 KM do 1000 KM	143	14,1
Preko 1000 KM	55	5,4
Ne zna/ odbija	87	8,6
Total	1012	100

Na Grafikonu 1 možemo vidjeti zainteresovanost građana za rad i funkcionisanje opštine. Poredeći ove brojke sa prvom fazom istraživanja možemo primjetiti da je zainteresovanost podjednaka, kao i zadovoljstvo građana radom opštinskih vlasti. Ipak u tabeli 5. možemo vidjeti da je broj građana koji je spreman odazvati se pozivu lokalnih vlasti na saradnju procentualno mnogo manji u odnosu na tvrdnje da građani treba da nadgledaju vlast (89,1%) i da treba da daju svoj doprinos u procesu donošenja odluka (91%). Razlog tome je vjerovatno poslovična želja građana da građani učestvuju u velikom broju, no da to ipak treba da obavi neko drugi, mimo njih samih. S druge strane to možemo vezati i sa uspješnost pokrenutih inicijativa koja je, sudeći po ispitanim građanima oko 39,8%. Zanimljivo je i to da građani svoje potrebe procentualno najbolje realiziraju putem mjesnih

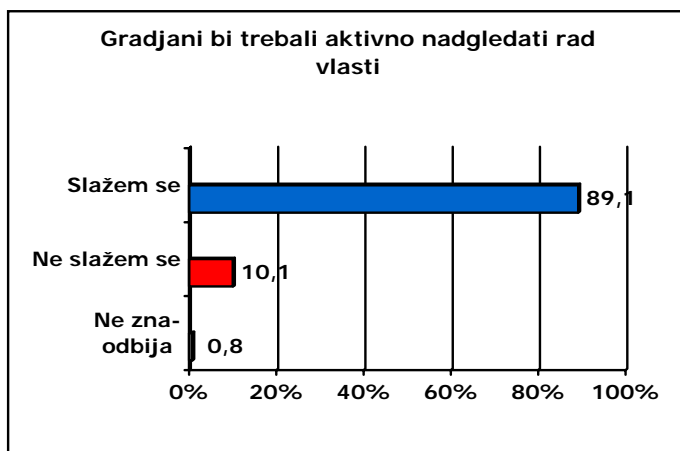
zajednica (80,3%), te da tu naviku iz prethodnog sistema treba iskoristiti i bolje organizovati rad istih. Ovu činjenicu potkrepljuje i to da je 10% građana na pitanje «zbog čega bi se odazvali pozivu lokalnih vlasti odgovorilo «zbog nefunkcionisanja mjesnih zajednica».



Grafikon 1



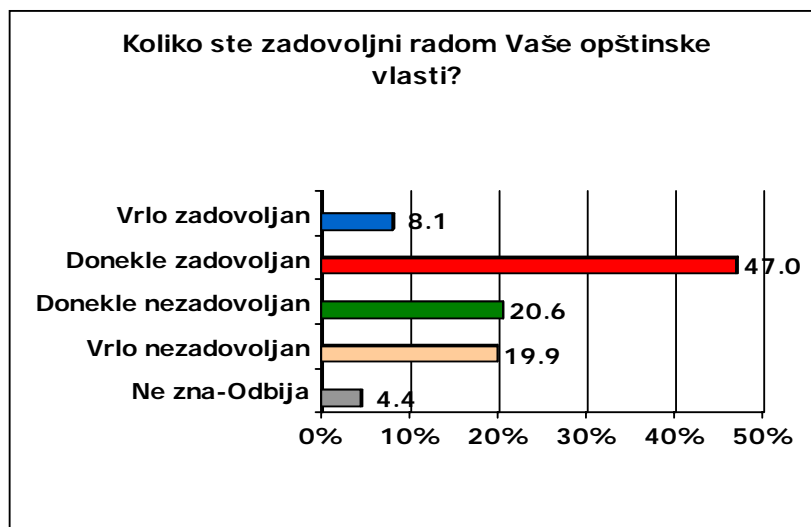
Grafikon 2



Grafikon 3

Tabela 5. Ako biste vidjeli neki takav poziv, bilo u medijima, bilo da ga lično dobijete, ili budete obaviješteni na neki drugi način, koliko je vjerovatno da biste se odazvali tom pozivu?

	Republika Srpska	Federacija BiH	<i>Total</i>
<i>Sigurno da</i>	28.2%	36.7%	33.0%
<i>Možda da</i>	28.6%	28.3%	28.5%
<i>Niste sigurni</i>	24.8%	15.9%	19.8%
<i>Možda ne</i>	5.9%	6.3%	6.1%
<i>Sigurno ne</i>	9.5%	9.1%	9.3%
<i>Ne zna</i>	3.0%	3.7%	3.4%
<i>Total</i>	100.0%	100.0%	100.0%

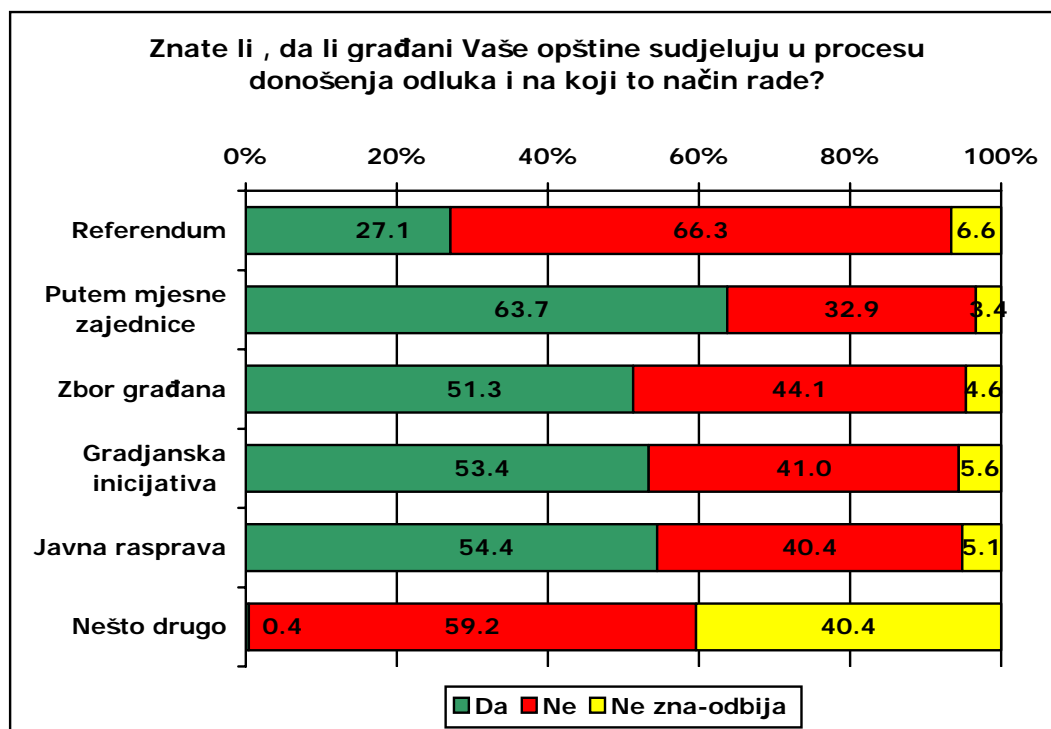


Grafikon 4

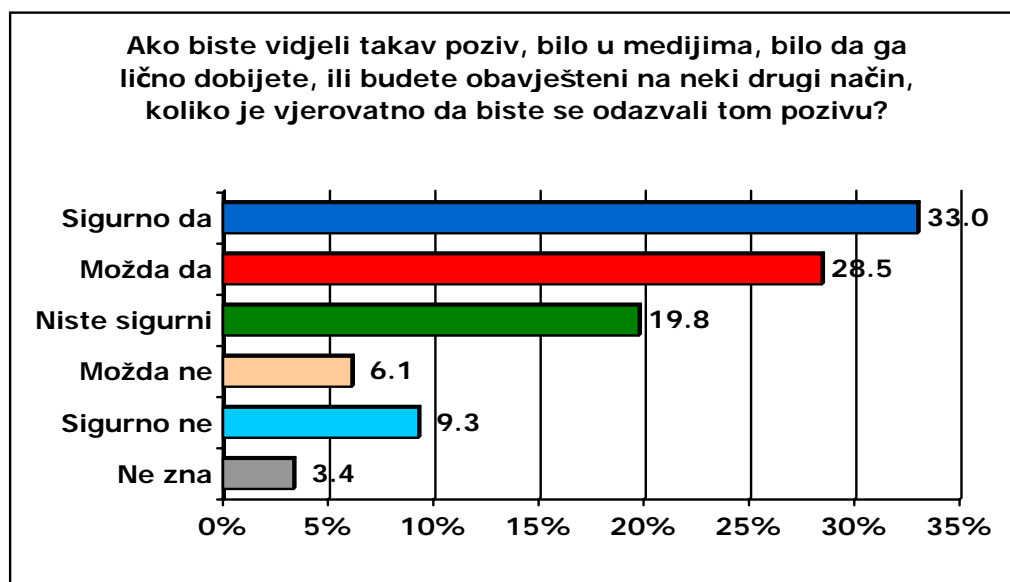
U grafikonu 4 možemo primjetiti da je 47% građana donekle zadovoljna a 20,6% građana donekle nezadovoljna radom opštinskih vlasti. Ovakvo stanje može biti indikator da je rad lokalnih vlasti na prijelomnici, te da od narednih akcija možemo očekivati porast zadovoljstva ili nezadovoljstva građana. Naime, znamo da većina građana BiH živi teškim životom i na rubu egzistencije. Gotovo dvije trećine ispitanika ima primanja između 251 i 700 KM što je dovoljno za osnovne potrebe, te većinu svog vremena provode na i u potrazi za poslom. Vrlo lako je obeshrabriti takve ljude, jer takav jedan građanin koji pokuša nekoliko puta dati svoj doprinos radu lokalne uprave i ne uspije, vrlo vjerovatno prestaje sa pokušajima i okreće se rješavanju svojih nagomilanih privatnih problema. Shodno tome, lokalne vlasti bi trebale motivisati građane jednostavnošću komunikacije te konkretnim rezultatima, ili barem kvalitetnom povratnom informacijom, kojom bi građanin spoznao da njegov trud nije bio uzaludan. Isto tako iz dobijenih rezultata možemo primjetiti da građanima nije stran niti jedan oblik učesća, kao i to da bi iskoristili bilo koji od njih da bi došli do željenog cilja.

Još jedan od zaključaka koji proizilazi iz ovog istraživanja je važnost kvalitetnog informisanja građana. Čak 81,9% građana se informiše putem lokalnih medija, te nebi smijeli zanemariti činjenicu da su lokalni mediji vrlo bitni, kao i mjesne zajednice putem kojih se informiše 25% ispitanika. Ako znamo da je finansijsko stanje u većini lokalnih medija i mjesnih zajednica

izuzetno teško, lako je zaključiti da je zbog toga komunikacija građana i lokalnih vlasti otežana.

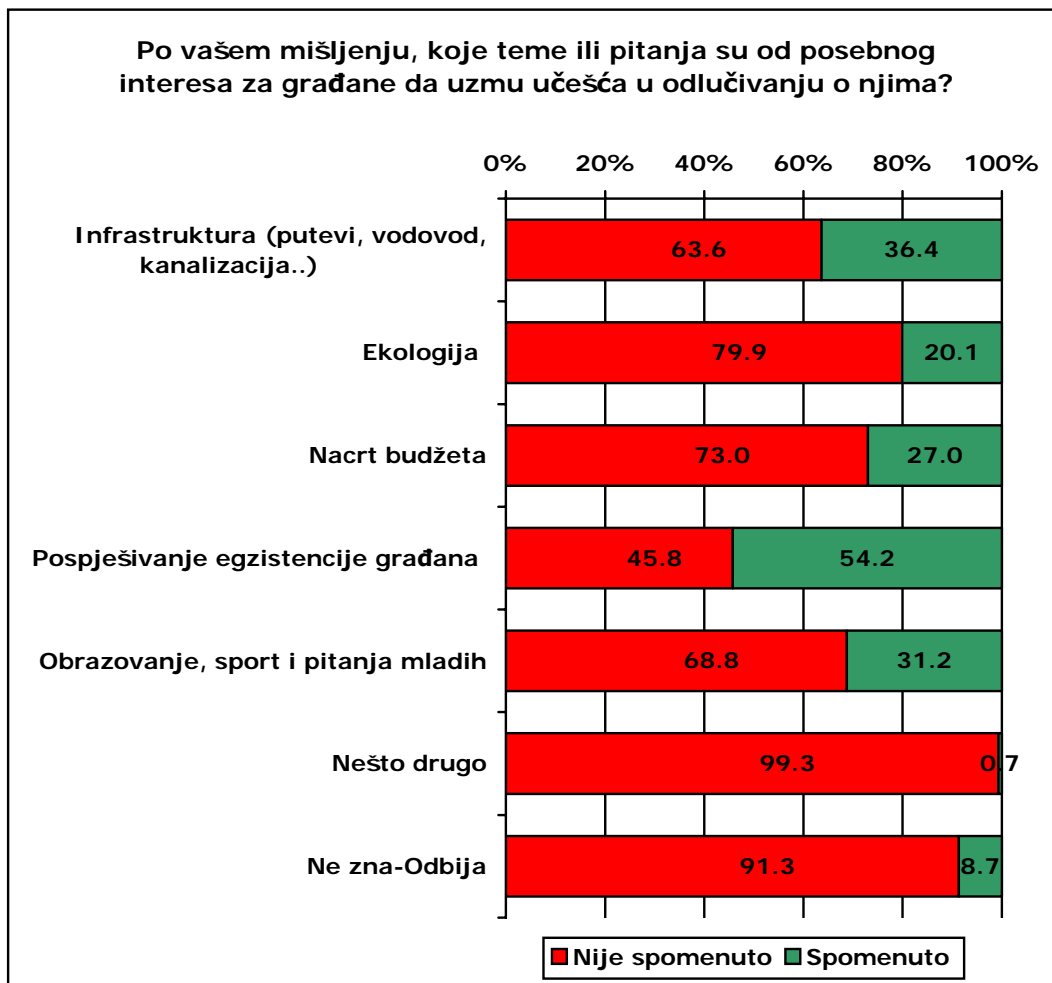


Grafikon 5

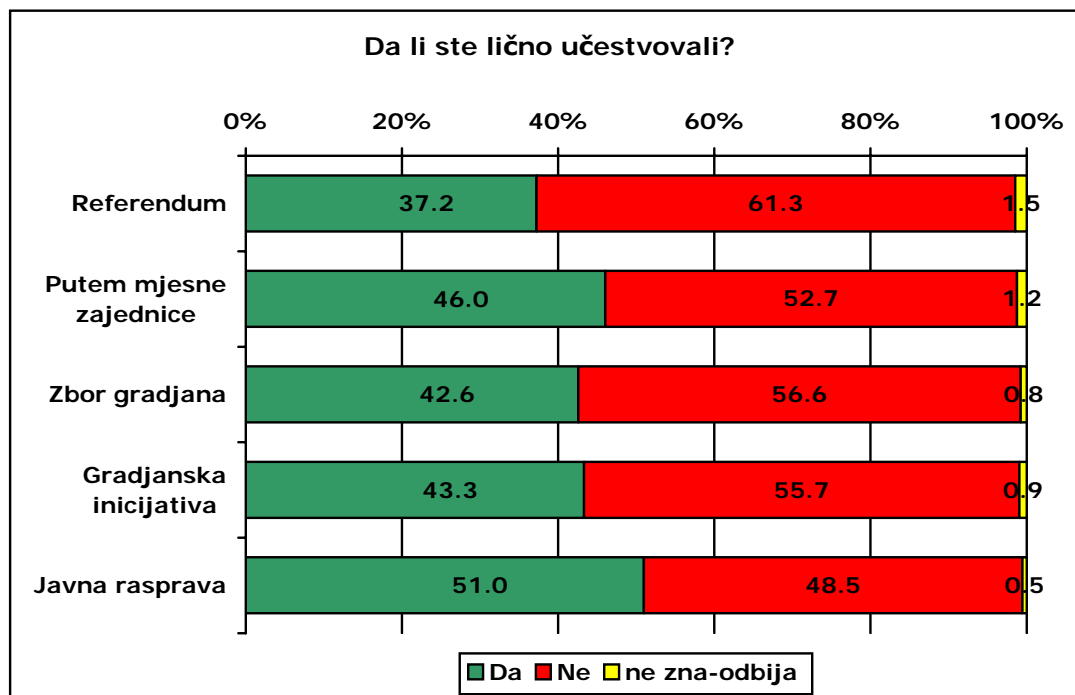


Grafikon 6

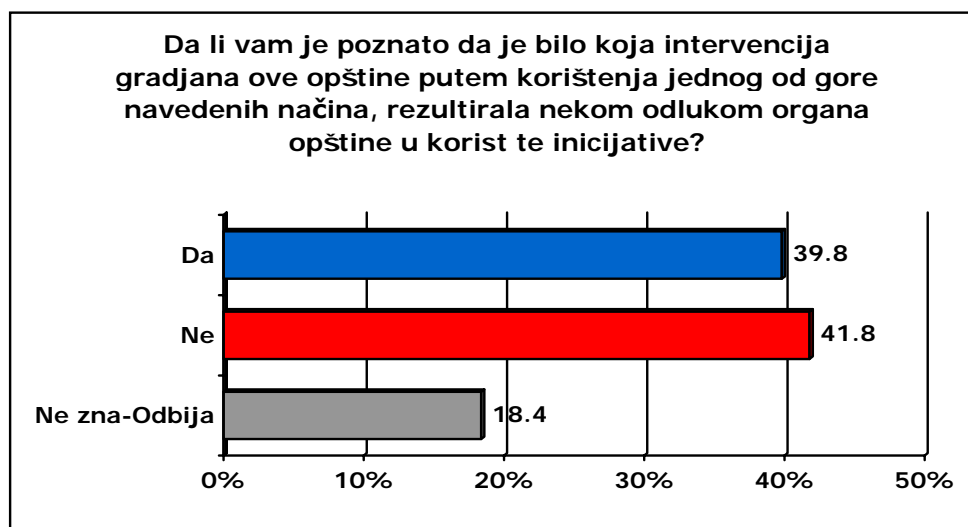
Što se tiče tema koje su od posebnog interesa (grafikon 7) da bi građani uzeli učešće u odlučivanju o njima možemo primjetiti da ne postoji krucijalna razlika, te da su sve teme zanimljive građanima, od egzistencijalnih pitanja (54,2%), infrastrukture (36,4%), preko sporta, obrazovanja i pitanja mladih (31,2%), do nacrt budžeta (27,0%) i ekologije (20,1%). Gotovo podjednak je i procenat načina učešća građana, međutim ako pitamo anketirane na koji način su lično učestvovali, oko 40% je odgovorilo referendumom, putem mjesne zajednice, zborom građana ili građanskom inicijativom. Javna rasprava je ipak najčešće korišten način učešća građana u procesu odlučivanja, sudeći po iskustvima anketiranih, koji su već imali priliku dati svoj doprinos u procesima odlučivanja (51%). Ono što je takođe zanimljivo spomenuti je to da je procenat anketiranih koji su rekli da su lično učestvovali gotovo duplo manji od procenta poznanika i prijatelja anketiranih za koje su isti ustvrdili da su imali priliku učestvovati u procesima donošenja odluka. Procenat uspješnih i neuspješnih pokušaja građana da promjene ili utiču na neku odluku je gotovo identičan, pa je 39,8% građana uspjelo u svojim namjerama, a za inicijativu 41,8% građana vlasti nisu imale sluha (grafikon 9).



Grafikon 7

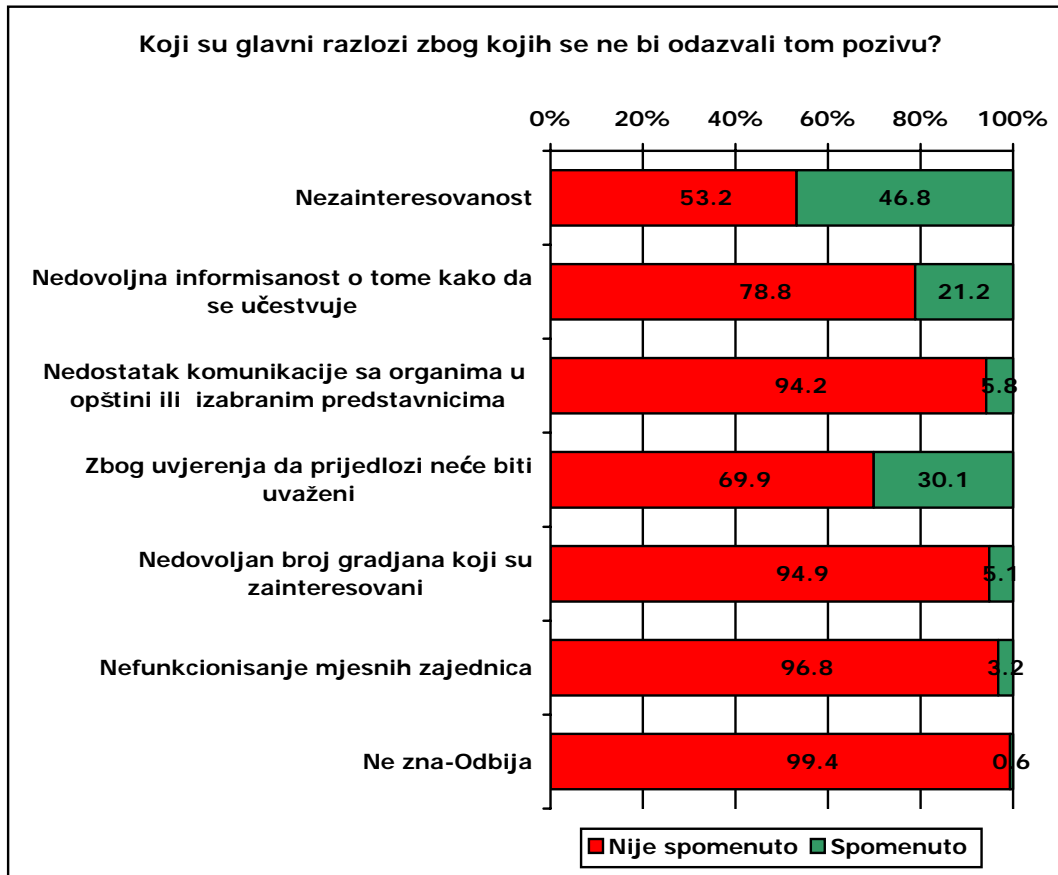


Grafikon 8



Grafikon 9

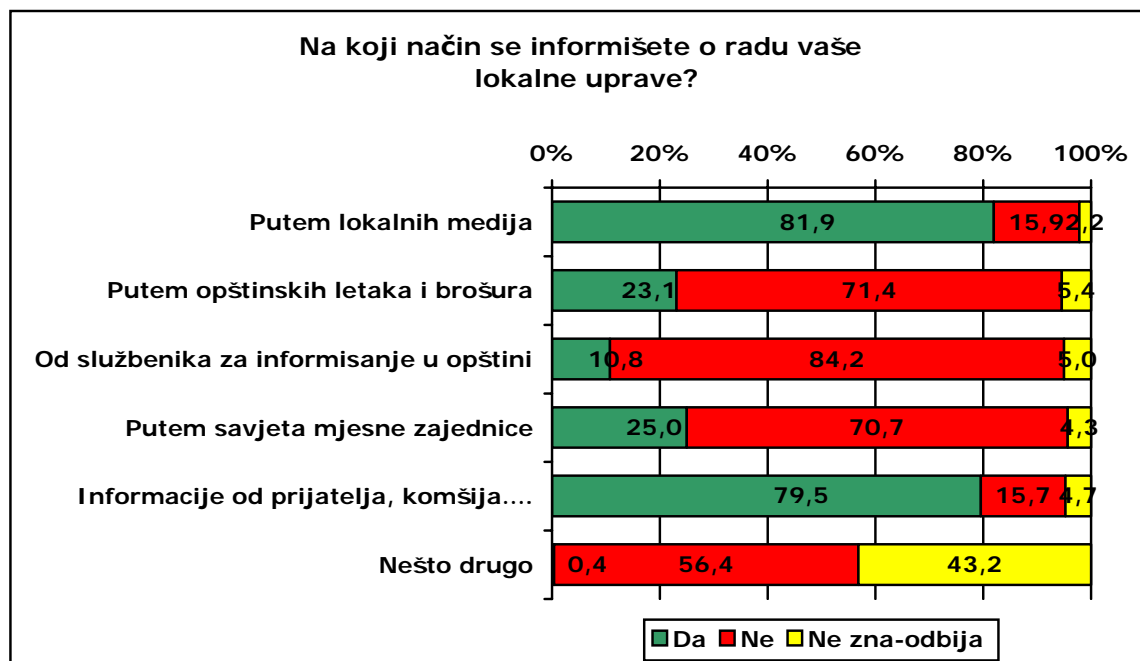
U grafikonu 10 su pobrojani razlozi zbog kojih se građani nebi odazvali pozivu lokalnih vlasti na saradnju i porcentualno pojašnjeni razlozi neodazivanja. Iz ponuđenog grafikona se jasno vidi da građane još uvijek treba zainteresovati, edukovati, pružiti im povratnu informaciju o njihovim nastojanjima te raditi na boljoj organizovanosti mjesnih zajednica. Procenti u ovom slučaju možda nisu ni bitni jer su svi nabrojani razlozi usko povezani. Građani su nezainteresovani ako neznaju kako da daju svoj doprinos, komunikacija je loša ako nema povratne informacije, a nefunkcionisanje mjesnih zajednica smanjuje mogućnosti građanima i tako u krug.



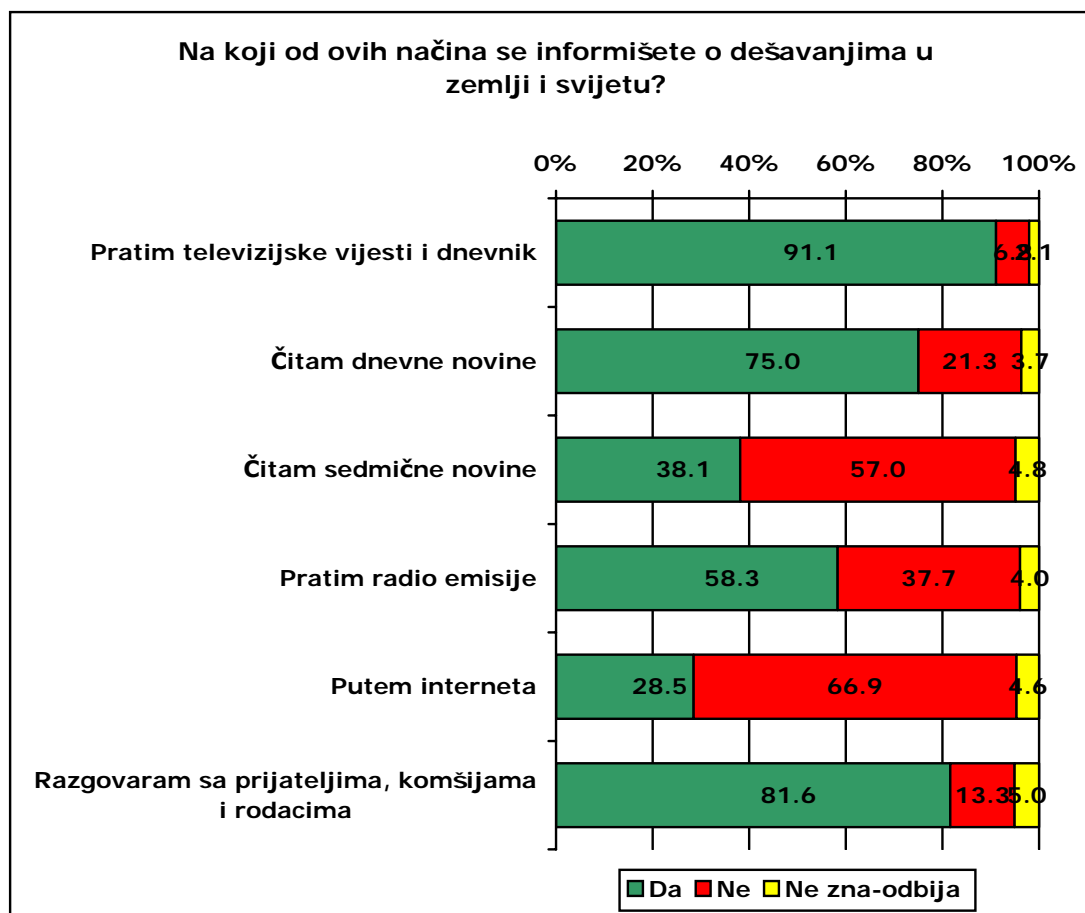
Grafikon 10

U okviru sprovedenog istraživanja došli smo i do nekih zanimljivih opštih pokazatelja. Građani se o radu lokalne uprave najviše informišu putem lokalnih medija (81,9%) i međusobnom komunikacijom (79,5%). Putem mjesne zajednice informiše se 25%, putem opštinskih letaka i brošura 23,1% a od službenika za informisanje u opštini 10,8% građana (grafikon 11). Na izbore redovno izlazi 35,9% a povremeno 29,4% građana. Član neke nestranačke organizacije, sindikata ili NVO-a je 22,1% anketiranih, a 45,4% njih je na neki način učestvovalo u rješenju nekog problema u zajednici. Peticiju je potpisalo, ili na neki drugi način učestvovalo u nekoj kampanji 58,3% ispitanika. Postoje još neki vidovi građanskog aktivizma, pa je tako 26,4% građana konsultovalo vlasti pri rješavanju nekog problema, a 11% njih je svoj problem iznijelo putem medija (kontakt emisije, pisma slušalaca ili čitalaca i sl.).

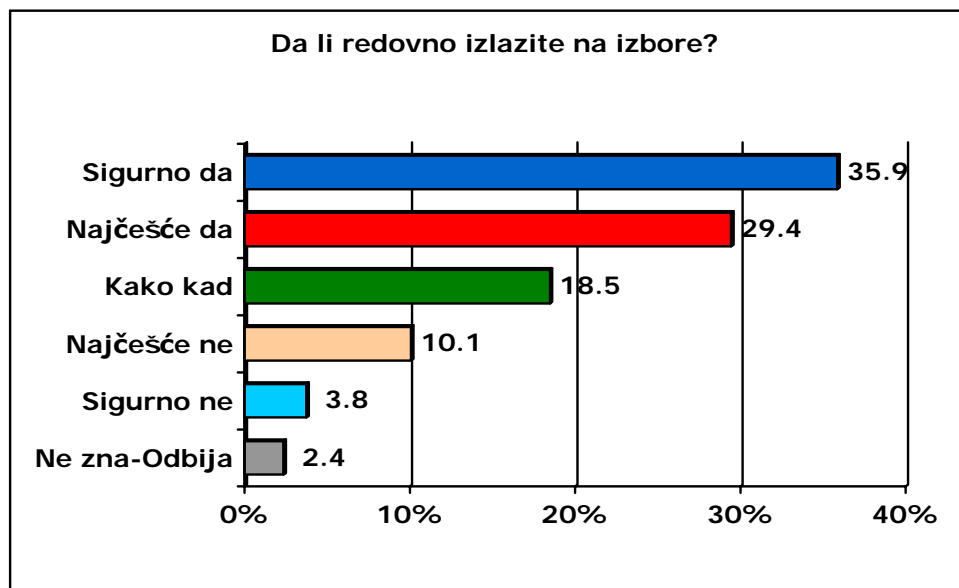
U grafikonu 12 možemo vidjeti koje načine informisanja preferiraju građani. Televizijske vijesti i dnevnik (91,1%) i međusobna komunikacija (81,6%) i dalje su neprikosnoveni načini informisanja.



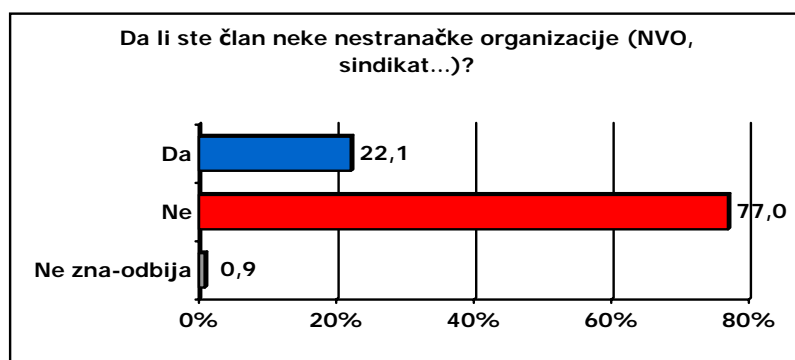
Grafikon 11



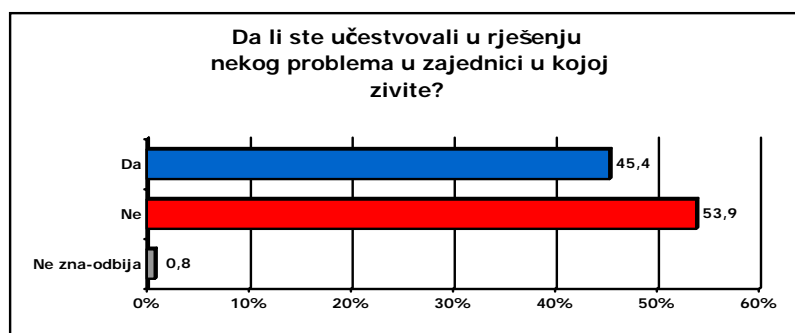
Grafikon 12



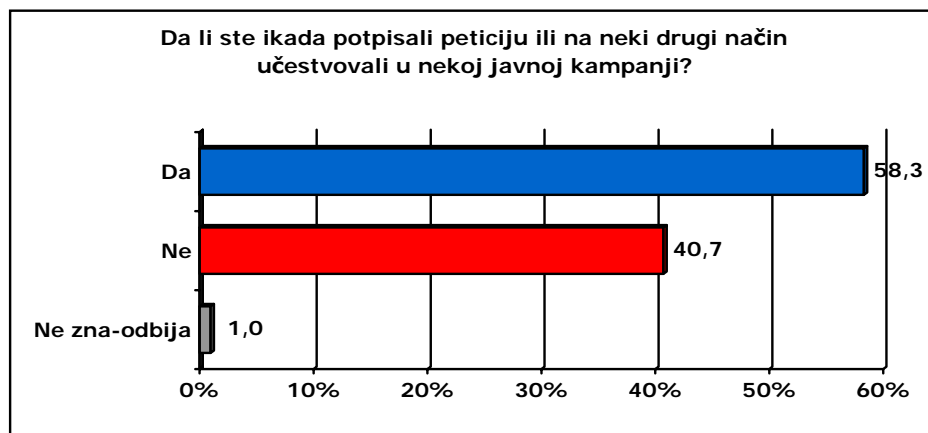
Grafikon 13



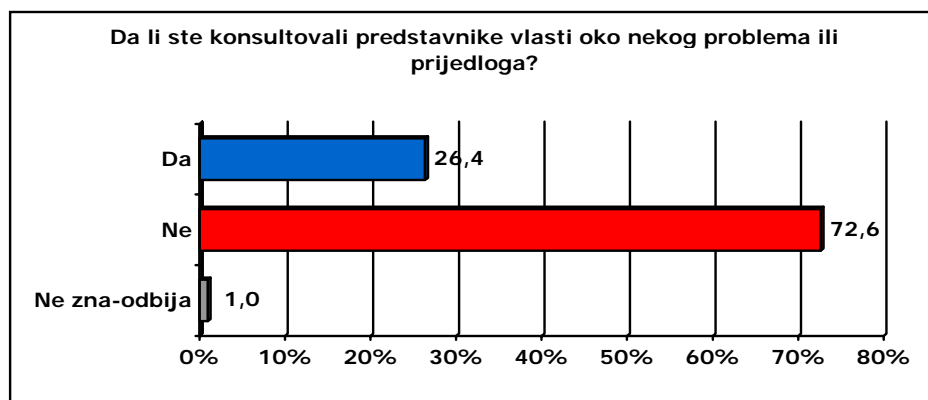
Grafikon 14



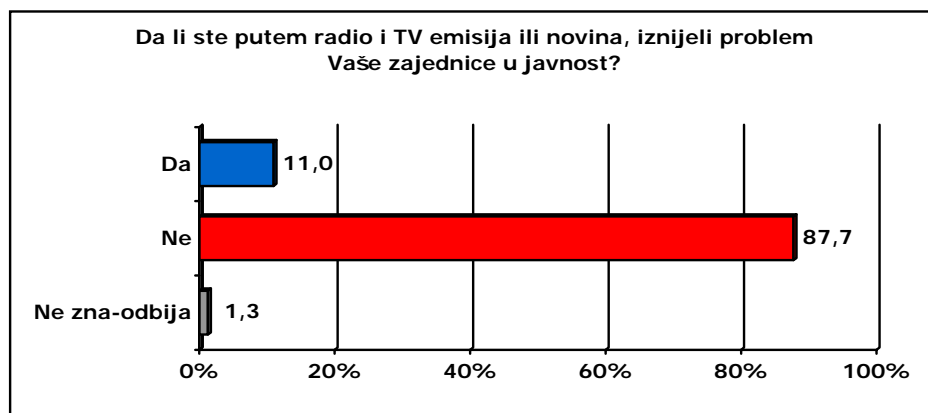
Grafikon 15



Grafikon 16



Grafikon 17



Grafikon 18

NALAZI ISTRAŽIVANJA – PRAKTIČNI ASPEKT (OPŠTINSKI SLUŽBENICI)

U svrhu istraživanja u 14 selektiranih opština u BiH, ispitivali smo i percepciju službenika lokalnih uprava po pitanjima vezanim za učešće građana u procesima donošenja odluka. Anketiran je 101 službenik u 14 opština (broj službenika je određen u skladu sa veličinom opštine i sa uzorkom anketiranih građana u datoj opštini). Odprilike anketirano je 10% službenika u odnosu na broj anketiranih građana u datoj opštini, a izbor službenika je bio metodom slučajno odabranog uposlenika sa liste zaposlenih u opštini. Korak je biran u zavisnosti od željenog broja anketiranih i broja zaposlenih u datoj opštini.

Tabela 1. Pol ispitanika

	<i>Frekvence</i>	<i>Procenti</i>
<i>Žene</i>	67	66.3
<i>Muškarci</i>	34	33.7
<i>Total</i>	101	100.0

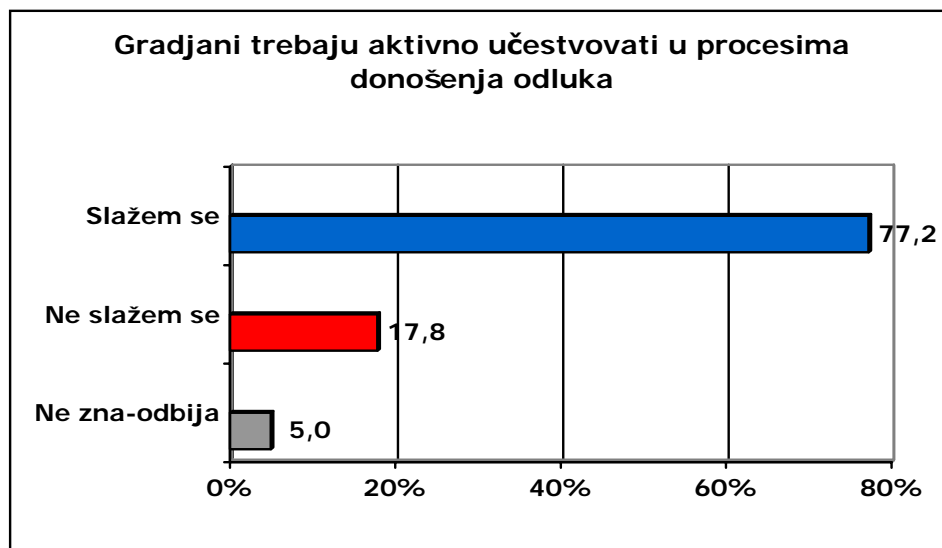
Tabela 2. Godine starosti

	<i>Frekvence</i>	<i>Procenti</i>
<i>Između 26 i 35 godina</i>	21	20.8
<i>Između 36 i 45 godina</i>	46	45.5
<i>Između 46 i 55 godina</i>	32	31.7
<i>Preko 55 godina</i>	2	2.0
<i>Total</i>	101	100.0

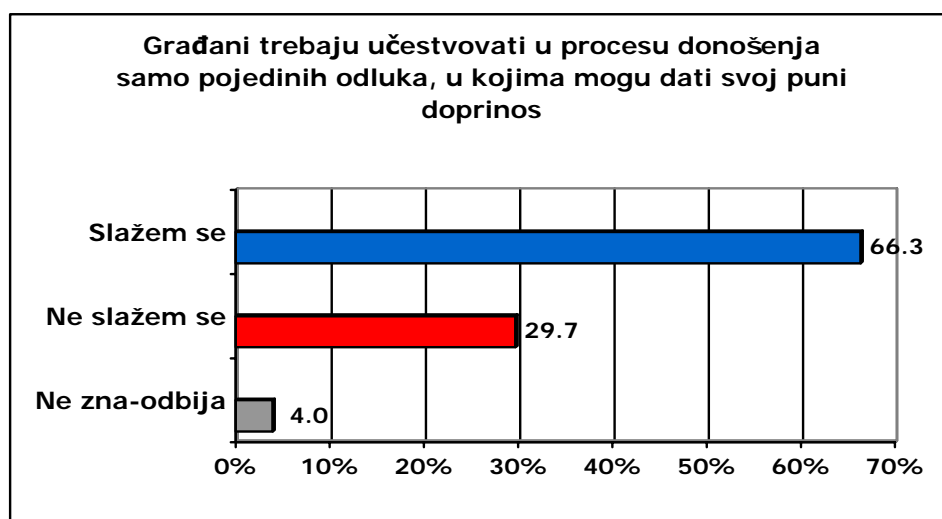
Tabela 3. Obrazovanje

	<i>Frekvence</i>	<i>Procenti</i>
<i>Završena srednja škola – 4 godine</i>	29	28.7
<i>Završena viša škola - 2 godine</i>	14	13.9
<i>Završen fakultet</i>	57	56.4
<i>Bez odgovora - Odbija odgovoriti</i>	1	1.0
<i>Total</i>	101	100.0

Preko 50%, tačnije 56,4% ispitanika ima visoku stručnu spremu. Anketirano je, kao i prilikom anketiranja građana, 40,6% službenika iz Republike Srpske i 59,4% službenika iz Federacije BiH. Četiri puta više anketiranih službenika je iz gradske, urbane sredine, čak 80,2% njih.



Grafikon 1

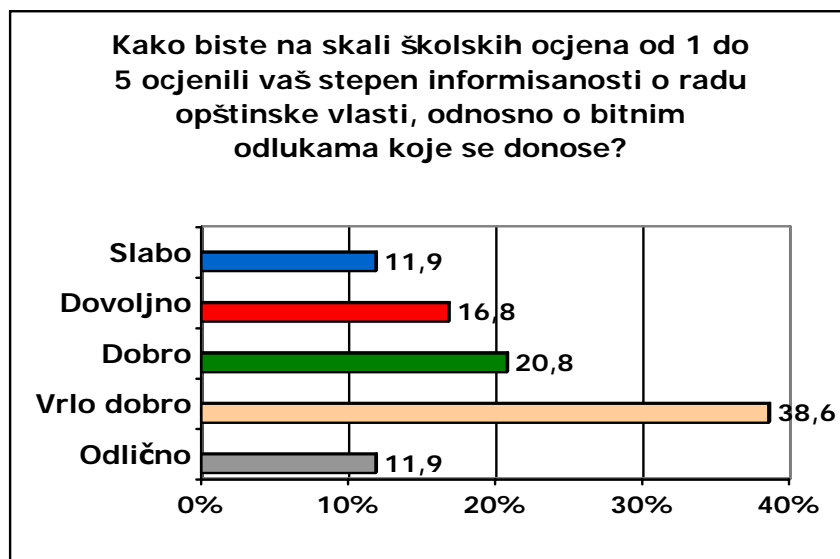


Grafikon 2

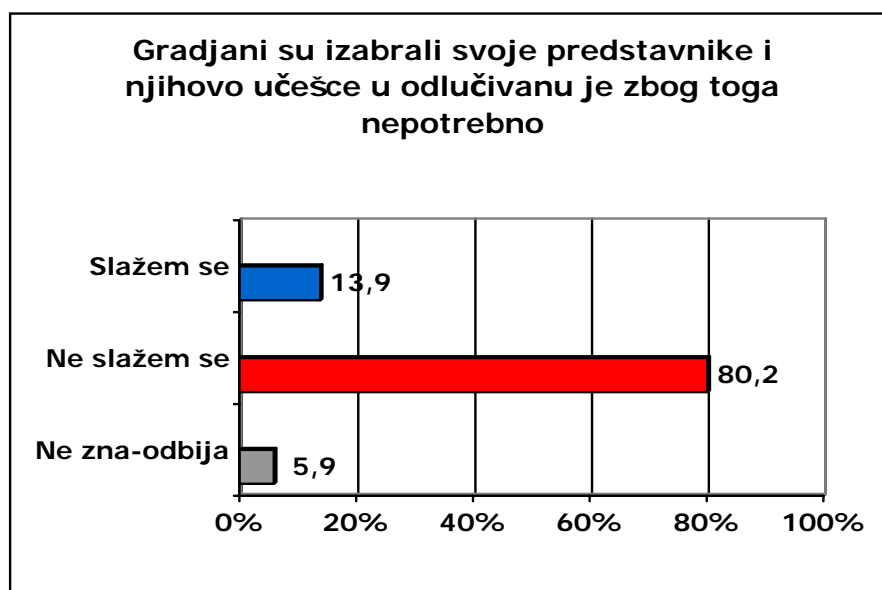
Sa konstatacijom da bi građani trebali učestvovati u procesima donošenja odluka složilo se 77,2% ispitanih službenika, dok je 66,3% njih pobornik teze da građani treba da učestvuju u procesima donošenja pojedinih odluka u kojima mogu dati svoj puni doprinos.

Da građani netreba da učestvuju u procesima donošenja odluka ali da ih treba redovno informisati podržalo je 24,8% službenika, a 18,8% njih smatraju građane smetnjom, te smatraju da učešće građana usporava procese donošenja odluka i da ga treba smanjiti na što je moguće manju mjeru. Kako je u prvoj fazi istraživanja 32% službenika smatralo građane smetnjom, možemo zaključiti da je svjest službenika o važnosti građanskog učešća u naglom porastu, što u budućnosti može rezultirati povećanjem učešća građana u procesima donošenja odluka. Ipak, još uvijek postoji otpor koji se vidi i na slijedećem grafikonu (4). Naime 13,9% službenika se slaže sa konstatacijom da su građani izašavši na izbore obavili posao, te da je njihovo dalje angažovanje nepotrebno.

Zanimljivo je i to da je 11,9% službenika na skali od 1 do 5 ocijenilo sebe slabo informisanim a 16,8% tek dovoljno informisanim. Polazeći od tog podatka možemo konstatovati da više od četvrtine službenika nije kvalitetno informisano o radu Skupštine opštine u kojoj su uposleni.

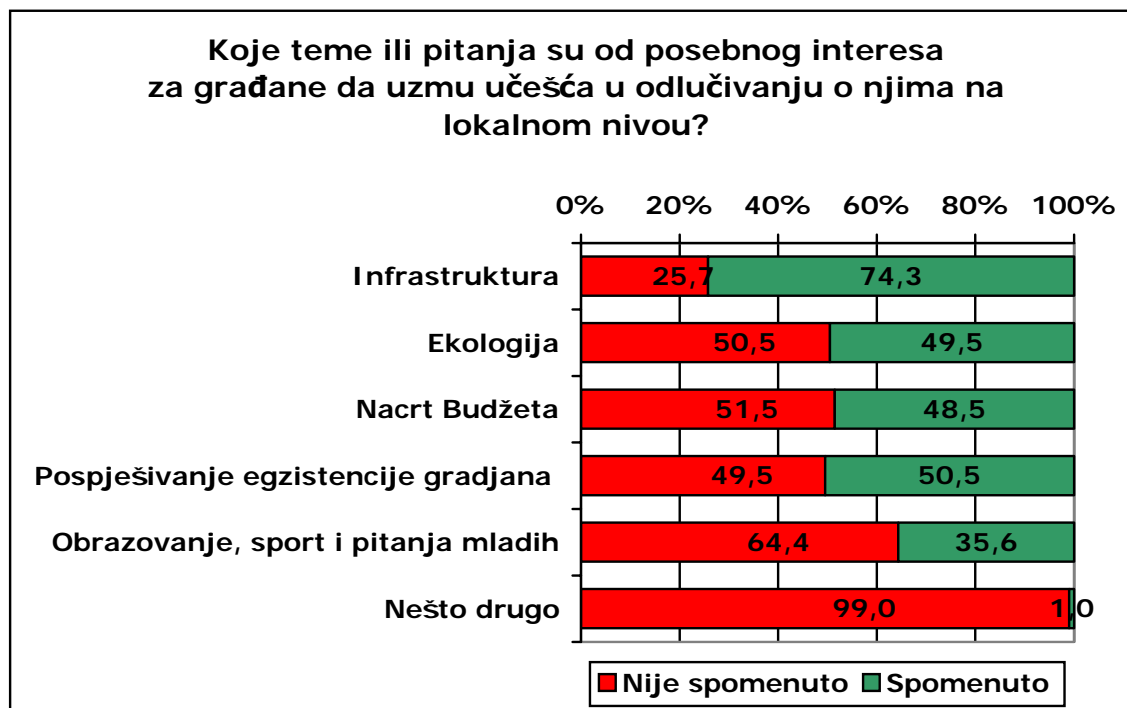


Grafikon 3



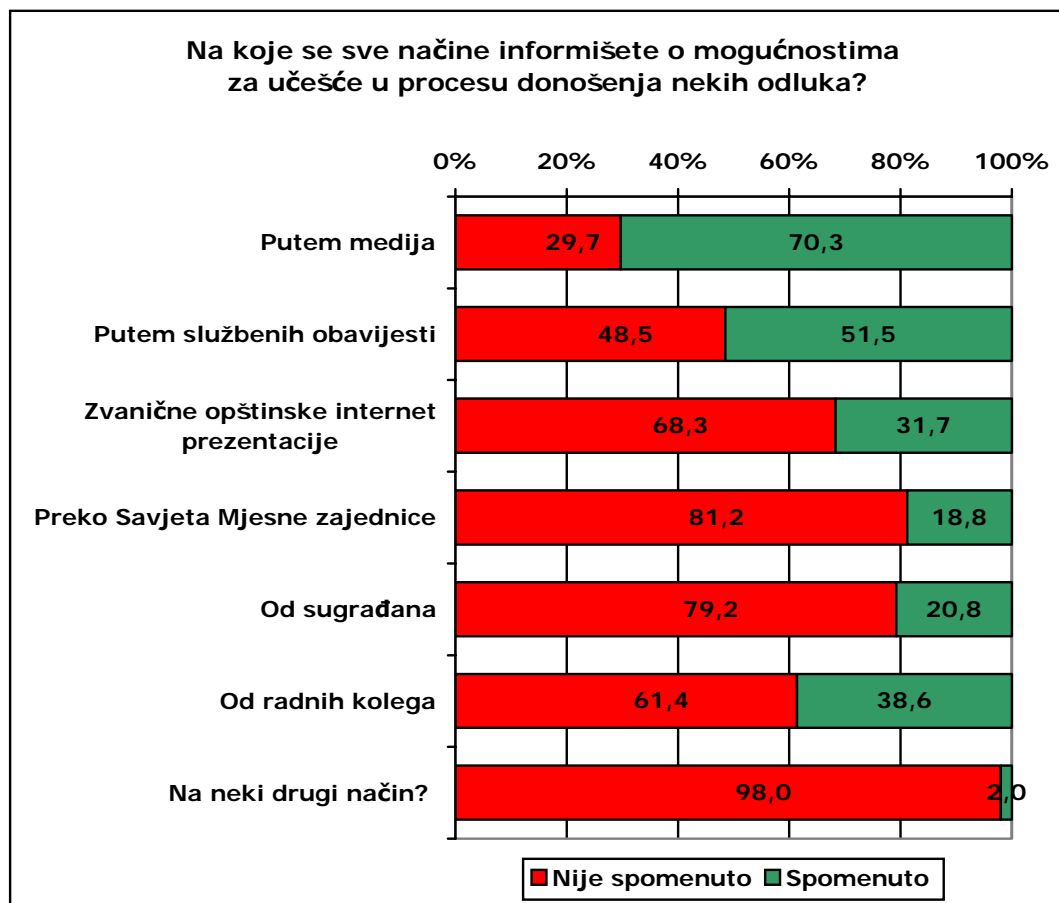
Grafikon 4

Pitajući službenike o metodama učešća građana u njihovim opštinama došli smo do zaključka da su sve uobičajene metode zastupljene (referendum, odbornička pitanja, javna rasprava, zbor građana, građanska inicijativa...). Službenici, za razliku od građana, prednost daju učešću građana uz pomoć odbornika (odbornička pitanja i inicijative i tome sl.), dok su se građani opredjelili za mjesne zajednice, koje smo i u ranijem dijelu teksta označili kao naslijeđe iz prošlosti koje bi se dalo eventualno iskoristiti za povećanje učešća i informisanosti građana.



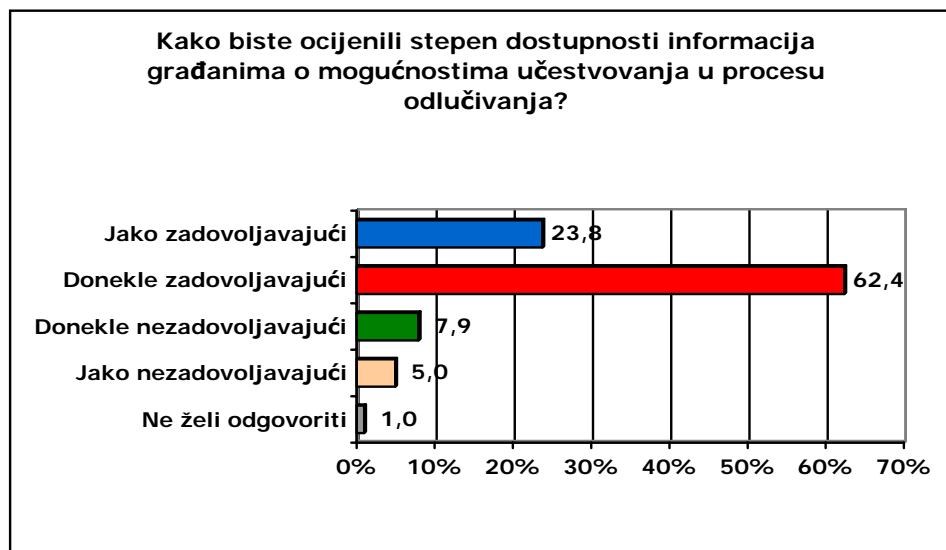
Grafikon 5

Kao što je vidljivo iz grafikona 5 i u drugoj fazi istraživanja kao i u prvoj, infrastruktura je najinteresantnija tema ili pitanje kojim su se građani voljni pozabaviti. Iz ranijih iskustava kojima CCI-a raspolaže, a koja su sticana implementacijom raznih projekata koji za cilj imaju povećanje informisanosti i učešća građana u procesima donošenja odluka, evidentno je da je problem infrastrukture ključni problem građana, pogotovo onih iz ruralnih dijelova opština. Nerazvijena infrastruktura sa sobom nosi odlazak mladih, nezaposlenost, loše uslove za život i rad, te niz ostalih problema koji ponekad kulminiraju i potpunim zamiranjem pojedinih naselja. Iz tog razloga građani su spremni prevazići sve one probleme koji sputavaju građansko učešće i pokušati dati svoj doprinos. Tu se po treći put vraćamo i važnosti mjesnih zajednica jer su građani, pogotovo iz infrastrukturno nerazvijenih područja predodređeni na ovaj vid komunikacije sa lokalnim vlastima, pogotovo ako govorimo o kvalitetnom i kontinuiranom pritisku na lokalne vlasti da ne zanemaruju pojedine dijelove opštine.

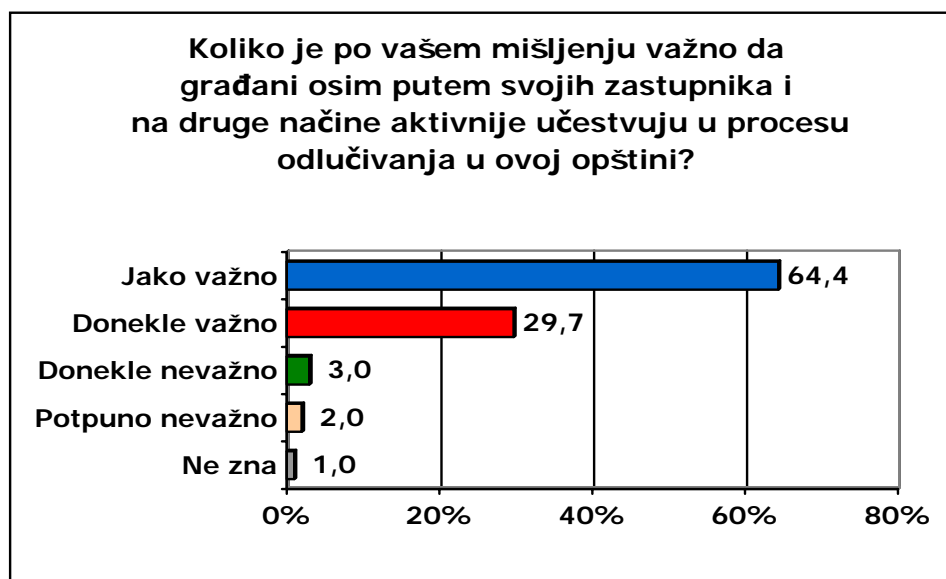


Grafikon 6

Gledajući na način informisanja službenika primjećujemo da se oni, kao i građani u najvećem broju informišu putem medija. Kontrast pak možemo primjetiti kada se radi o informisanju putem mjesne zajednice i putem službenih obavijesti, što je donekle i normalno, jer je službenicima mnogo bliže uprava a građanima mjesna zajednica, mada bi taj kontrast u budućnosti trebalo smanjiti. Ključ rješenja tog problema možemo potražiti i u slijedećem grafikonu (7). Čak 86,2% službenika smatra da građani imaju zadovoljavajući ili donekle zadovoljavajući stepen dostupnosti informacija. Tu se javlja disharmonija tvrdnji građana i službenika po kojima građani žele informaciju, imaju je dostupnu a ipak nisu do te mjere informisani i upućeni u događanja u lokalnoj upravi da bi neke stvari promjenili, pogotovo što ih po nalazima istraživanja žele promjeniti i smatraju to svojim pravom i obavezom.



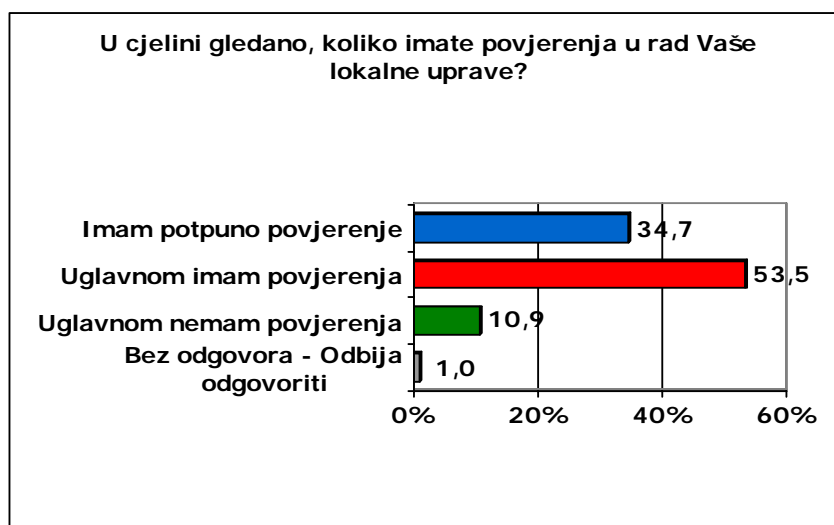
Grafikon 7



Grafikon 8

To možemo sublimirati sa tvrdnjom iz grafikona 8 po kojoj 94,1% anketiranih službenika tvrdi da je jako ili bar donekle važno da građani, osim putem svojih zastupnika, i na druge načine učestvuju u procesima kreiranja odluka. Službenici su uvjereni (57,4%) da je nezainteresovanost glavni razlog lošeg učešća građana, dok su nefunkcionisanje mjesnih zajednica smatrali gotovo nevažnim (6,9%). U dijelu istraživanja koji je posvećen građanima vidjeli smo da građani nefunkcionisanje mjesnih zajednica vide kao glavni problem.

U grafikonu 9 možemo sagledati i povjerenje opštinskih službenika u rad njihovih lokalnih uprava. Povjerenje u većoj ili manjoj mjeri iskazalo je 88,2% anketiranih službenika.



Grafikon 9

Percepcija načina i rezultata dosadašnjeg učešća građana gotovo je identična i od strane opštinskih službenika i od strane građana samih. Evidentno je da je referendum rjeđe korišten metod od recimo inicijative odbornika ili građana ali to je i normalno s obzirom da se referendum raspisuje samo u za to predviđenim slučajevima (referendum se raspisuje, primjera radi, u slučaju opoziva načelnika, pripajanja ili razdvajanja mjesnih zajednica i slično). Logično je takođe da, iako se rjeđe koristi, referendum ima procentualno mnogo veći uticaj na donošenje odluka od recimo inicijative mjesnih zajednica. Čak se može govoriti i o obrnutoj proporciji jer se referendum primjenjuje u procentu od 20,8% a imao je uticaj na donošenje odluka u procentu od 33,3%. S druge strane inicijativa mjesnih zajednica je primjenjivana, po anketiranima, u procentu od 84,2% a rezultiralo je uspješno 45,9% istih. Zbor građana, građanske inicijative i javne rasprave su korištene u zadovoljavajućem procentu a zadovoljavajući je i odziv građana, kao i procenat uspješnosti pokrenutih inicijativa.



www.ccibih.org