

Zlata Ploštajner i Ivona Mendeš

Građanska participacija

U tranzicijskim zemljama demokratsko je iskustvo relativno kratkog vijeka, neujednačeno i vrlo često frustrirajuće. Za daljnji razvoj demokracije u tim zemljama potrebna je “dvostuka demokratizacija”, demokratizacija države i civilnog društva, jer oni jedno drugo održavaju, omogućuju, ali i ograničavaju.

Suočene s potpuno novim izazovima u globaliziranom svijetu, vlasti na svim razinama sve više shvaćaju da neće moći provoditi i djelotvorno primjenjivati svoje javne politike, bez obzira na to koliko su dobre, ako ih njihovi građani ne razumiju i ne podržavaju. Stoga se okreću novim ili poboljšanim modelima i pristupima za bolje informiranje i uključivanje građana u proces kreiranja politika.

Mjesto na kojem ti procesi započinju lokalna je zajednica. Lokalne vlasti u tranzicijskim zemljama suočene su s problemima kao što su decentralizacija, fragmentacija, nerazvijeni mehanizmi sudjelovanja javnosti, nedostatak visokoobrazovanih profesionalaca te mnogi drugi problemi. Međutim, u današnjem izuzetno složenom svijetu, samo na ovoj najnižoj razini demokracije i autonomije može se održati izravan dijalog među građanima, njihovim interesnim skupinama i politički izabranim odlučiteljima. Djelotvorna lokalna demokracija stoga je životno važna za više razine demokracije. Svaki građanin treba imati priliku da u lokalnoj jedinici bude aktivan građanin i stječe potrebno iskustvo za participaciju na višim razinama te razvija demokratsku političku kulturu.

U tom bismo procesu, međutim, trebali biti svjesni da je ponekad nemoguće postići kompromis ili konsenzus zbog toga što se spremnost onih koji sudjeluju, njihova otvorenost stajalištima drugih, jako razlikuju. No javni je dijalog, također, škola demokracije gdje građani kroz praktičan rad uče igrati svoje uloge kao građani.

Važnost motivacije i poticanja na participaciju

Tranzicijski period u zemljama Srednje i Istočne Europe donio je ozbiljne probleme mnogim zajednicama i njihovim građanima. Mnoge su lokalne tvrtke otišle u stečaj, pa nema dovoljno poslova, komunalnoj infrastrukturi potrebna su poboljšanja, pružanje javnih usluga sve je manje kvalitetno, ekološki problemi sve su prisutniji, ljudi su nezadovoljni kvalitetom svog života, potrebni su im poslovi, bolji izgledi za njihovu djecu itd. Nakon promjene političkog i gospodarskog sustava, njihova su očekivanja bila visoka, ali nisu se ostvarila. Postupno su izgubili

entuzijazam i interes za poslove zajednice te se sad, uglavnom, orijentiraju na vlastito blagostanje i bore za dostojanstven život. Političari koji naveliko obećavaju prije izbora, razočaravaju ih. Govore o demokraciji, pravima i blagostanju građana, no kad građanin dođe u gradsko poglavarstvo sa svojim problemom, ponekad ne dobije nikakvu pomoć. Sa gledišta građanina, političari često još više kompliciraju situaciju. Tamo gdje političari ili poduzetnici imaju pristup financijskim, političkim, pravnim, institucionalnim ili medijskim sredstvima, građani nemaju. Što onda mogu učiniti? Mnogi, koji su počeli osjećati apatiju, ovisnost, beznađe ili bespomoćnost, rekli bi: "Ništa", udaljili se od političara i službenika vlasti, ne vjerujući da je političarima doista stalo do njih i njihovih potreba. Zbog obilježja prethodnog političkog režima, građanima nedostaje i iskustvo aktivnog građanstva u demokraciji.

Praktična osnova za participaciju građana u regionalnoj samoupravi u Istarskoj županiji

Županijsko poglavarstvo Istarske županije usvojilo je 1997. zaključak o Oblicima participacije građana u aktivnostima lokalne zajednice, preporučivši taj dokument svim općinama i gradovima u županiji. U uvodnom tekstu »Oblici participacije građana u aktivnostima lokalne zajednice« piše da je participacija građana poželjna vrijednost te da je nužno uspostaviti različite oblike participacije građana u aktivnostima lokalne zajednice, uključujući: građanske inicijative, osobito peticije (za koje vjeruju da postoji pravna praznina u Istarskoj županiji) referendum, informiranje o aktivnostima u lokalnim medijima, centre za građanske upite (u obliku agencije unutar predstavničkih tijela lokalnih vlasti, koje bi nudile pravne savjete i informirale građane o odlukama tijela), nadgledanje i sudjelovanje u radu predstavničkih tijela i tome slično.

Kako bi se građane motiviralo za participaciju, moraju imati osjećaj da se njihov glas broji, da mogu utjecati na situaciju i na tijek događaja. Mora im se pružiti prilika da slobodno govore o svemu što ih tišti. Njihovim se mišljenjima mora dati pozornost kakvu zaslužuju. Postoje različiti oblici participacije građana, uključujući glasovanje, referendum, općinska vijeća ili vijeća mjesne zajednice, javne prezentacije, javne izložbe i javne rasprave. Ove bi se oblike participacije moglo nazvati tradicionalnim metodama. Međutim, zbog izmijenjenih okolnosti, ti oblici participacije često nisu dovoljni. Zato što nude ograničene mogućnosti za izražavanje interesa i mišljenja građana, mora ih se nadopuniti novim oblicima, koji su evoluirali kroz posljednje desetljeće.

Nekoliko novih oblika participacije građana uključuju:

1. Samoorganiziranje građana (žene koje su preživjele rak dojke, ekološki svjesni građani i tome slično) kako bi lobirali i utjecali na javne politike. Taj način participacije građana u lokalnoj vlasti ima vlastitu legitimnost i za posljedicu može imati otpočinjanje promjena u lokalnim aktivnostima. Primjerice, javne demonstracije mogu biti organizirane na inicijativu građana, na poziv jedne ili više političkih stranaka, sindikata te drugih aktera iz javne političke sfere. Također, neformalna komunikacija i interakcija s predstavnicima lokalnih vlasti, na čijoj osnovi vlasti mijenjaju svoje odluke, događa se svakodnevno na različitim mjestima (na ulicama, tržnicama, u kafićima, restoranima, susjedstvima...).

Demonstracije

Javne demonstracije prilično su česte u Istarskoj županiji, naročito one manjeg opsega, a na tim se demonstracijama izražavaju različiti javni zahtjevi koji, iako nisu pravno obvezujući, mogu potaknuti neke promjene u radu lokalne uprave.

2. Stvaranje različitih saveza građana koji iniciraju, predlažu ili komentiraju neki lokalni zakonodavni akt. To je važno zato što ono što mnoga lokalna vijeća i poglavarstva smatraju prioritetima, mogu biti samo od marginalne važnosti građanima, a javnost je zainteresirana za različita pitanja koje uprava jednostavno nije uzela u obzir.

Širenje opsega participacije u Rumunjskoj

Zakon o javnoj upravi, koji se počeo u potpunosti primjenjivati nakon lokalnih izbora u Rumunjskoj 2004., proširio je opseg djelovanja lokalnih vlasti te naveo različite mogućnosti građana za sudjelovanje u lokalnoj upravi i upravljanju. Do donošenja tog zakona jedini poznati tip građanske participacije bio je referendum, za kojeg je dokazano da ima ograničen učinak zbog troška, pomanjkanja dijaloga i poteškoća vezanih uz njegovo organiziranje. Mogućnost da budu prisutni na sastancima lokalnih vijeća dalo je građanima samo ulogu gledatelja, s druge strane. Novi je zakon omogućio građanima da organiziraju *savjetodavna tijela* i tako postanu partneri lokalnim vlastima. To je dalo priliku nevladinim organizacijama da izvrše pritisak na upravu te na neočekivan način povećalo moć građana.

3. Internet je postao oruđe za komunikaciju između građana i različitih razina vlasti ili služi kao mjesto na kojem se građani susreću da bi raspravljali o različitim pitanjima. Odnos između vlasti i građana postaje sve složeniji i raznovrsniji. Razvoj informatičke tehnologije mijenja kontekst upravljanja. Nove komunikacijske tehnologije omogućuju građanima da nadiđu prepreke fizičke udaljenosti i da se brže i djelotvornije organiziraju. Taj sve veći pristup informacijama ima "demokratizirajući učinak": politizira građane i često ih mobilizira na djelovanje.
4. Kako bi sudjelovali u razvoju svojih zajednica, građani i druge zainteresirane strane stvaraju javne prostore kako bi raspravljali o zajedničkim projektima (od inicijativa do primjene). Ovaj posljednji oblik participacije građana bit će u žarištu ovog teksta zato što izražava vlastitu motivaciju građana i omogućuje dijalog s brojnim stranama u zajednici.

Lokalni političari i službenici moraju podupirati građansku participaciju

Kad se lokalne vlasti bore da poboljšaju situaciju, osiguraju gospodarski razvoj, poboljšaju lokalnu komunalnu infrastrukturu i pružanje javnih usluga, često je nužno zaposliti stručnjake koji će pomoći lokalnim vlastima u pripremi programa. No kada takvi stručnjaci predlože provođenje istraživanja o potrebama i mišljenjima lokalnog stanovništva te organiziranje radionica u selima i gradovima kako bi se raspravilo o problemima i o tome što treba raditi s lokalnim stanovništvom, lokalna uprava često sumnja u korisnost takvih prijedloga. To oduzima previše vremena, podrazumijeva dodatne troškove, a većina ljudi nema ništa vrijedno za reći jer im nedostaje kompetentnost.

Stručnjaci pomažu participaciju u Kranjskoj Gori

Nakon uspostave općine Kranjska Gora u Sloveniji (1990-ih), njena je vlast odlučila posebno se potruditi kako bi potaknula razvoj onih lokalnih zajednica koje su zaostajale i koje nisu pokazivale nikakvu inicijativu. Općina je odabrala tim stručnjaka kako bi pomogla lokalnim zajednicama u pripremi vlastitih razvojnih planova i projekata. Tim je prišao svom radu s premisom kako građani imaju pravo i odgovornost da budu obaviješteni o razvojnim problemima koji se tiču njihove zajednice i da ih imaju pravo komentirati.

Predstojnik odjela za razvoj u jednom gradu gdje su predložene takve aktivnosti otvoreno je rekao: "To je bacanje vremena i resursa. Ljudi samo kompliciraju stvari, ne razumiju, sebični su, svađaju se jedni s drugima, samo kritiziraju ono što radimo ... bolje je da to napravimo sami, to je učinkovitije." Lokalna uprava u tom gradu bila je više naklonjena formiranju radnih skupina u koje su imenovani lokalni političari, upravljači, predstavnici različitih interesa i neki lokalni stručnjaci. Unutar tih radnih skupina rasparavljalo se o različitim temama kako bi stručna skupina dobila bolje informacije o lokalnoj situaciji, a elaboracija programa bila je njihov posao. Stručni je tim bio zadužen za pripremu plana zato što je imao reputaciju stručnosti na tom području. Kad je tim pripremio plan, javno su ga predstavili i to je bilo to.

No kako bi se potaknula stvarna participacija, lokalne vlasti i uprava moraju i razumjeti njenu važnost, pa je korisno organizirati radionice za njih o lokalnom razvoju i građanskoj participaciji. Takve radionice mogu predstaviti neke primjere dobre prakse, pokazujući kako je aktivno sudjelovanje građana nužan preduvjet za stvaranje visokokvalitetnog plana i njegovu uspješnu provedbu. Iako je moguće pripremiti vrlo lijep plan bez kontaktiranja stanovništva, takav će plan imati ogromne probleme s primjenom. Građani će o njemu biti slabo obaviješteni; morat će ih se siliti da poštuju odluke koje prilično često opstruiraju, što sve čini primjenu i provedbu teškima, ako ne i nemogućima. Mogao bi se pripremiti vrlo obuhvatan program, ali će biti malo ljudi koji ga mogu provesti. Gradsko poglavarstvo to ne može učiniti samo. Što se može napraviti? Treba uključiti ljude, činiti stvari za njih s njima, a ne bez njih.

Shvaćati građane ozbiljno

U Kranjskoj Gori gradonačelnik i vrh uprave složili su se da se projekt može provesti u skladu s metodom tima te da će i oni u njemu aktivno sudjelovati.

Otvaranje lokalne uprave građanima

Bez obzira na funkciju ili pripadnost organizacijskoj jedinici, svi zaposlenici Istarske županije obvezni su:

- uvijek i u svakoj prilici saslušati građane
- biti ljubazni i učinkoviti u primanju ili izvještavanju o inicijativama, prijedlozima, pritužbama, prigovorima, upitima, porukama ili drugim podnescima građana

- zabilježiti svaki prijedlog građana povezan s radom tijela Istarske županije
- biti naročito pažljivi u komunikaciji s osobama s posebnim potrebama.

Uspjeh komunikacije s građanima evaluira se ispitivanjem javnog mnijenja, analizom tiska i pritužbi koje su podnijeli građani. U drugim izvještajima o njihovom radu (to su obično godišnji programi i izvještaji te tzv. programi i izvještaji o četverogodišnjem mandatu), razni odjeli Istarske županije dokazuju svoju odgovornost prema vlastitom radu te odgovornost prema građanima u županiji. U kreiranju praktičnih okvira za participaciju građana u lokalnoj vlasti, Istra je učinila velike korake naprijed. No to je samo dio misije koju je županija, koja će usvojiti sustav upravljanja u skladu sa zahtjevima vrijedećih međunarodnih normi ISO 9002: 2000 i ISO 14001: 1996, opisala kao "nastojanje da se nadiđu zahtjevi uspostavljeni pravilima i razviju vlastiti standardi dobre prakse.

Stoga će se radionice koje će stručnjaci organizirati za lokalno stanovništvo fokusirati na njihove stvarne životne probleme i tražiti moguća rješenja, identificirajući mogućnosti za djelovanje građana. One će služiti i za motiviranje jer će ljudi postati svjesni da mogu mnogo toga sami napraviti ako se udruže i djeluju zajedno.

Isto tako, ako lokalna uprava, uredi za razvoj na nacionalnoj razini ili tome slična tijela žele poticati sudjelovanje i uključiti građane u projekte koji se tiču njihova blagostanja, dobar način da ih se motivira jest pokucati na njihova vrata i osobno razgovarati s njima. Nužno je u tim razgovorima objasniti kakvi će biti rezultati predloženih projekata, zašto je njihova uključenost važna te kako svojim angažmanom mogu utjecati na ishod. Ljude privlače aktivnosti od javnog interesa koji proizvode opipljive rezultate u razumnom vremenskom razdoblju, te sudjeluju kad njihova participacija ima učinka.

Stručnjaci trebaju poticati građansku participaciju

Vrlo često se javljaju problemi vezani i uz stručnjake koji sudjeluju u procesu odlučivanja kao eksperti, jer ponekad oni ne žele ili ne mogu argumentirano raspravljati s laicima. To nije samo problem jezika i kompliciranih argumenata; to je, također, nespremnost da se drugi oblici znanja prihvate kao legitimni. Stručnjaci ponekad nisu svjesni svoje šire

društvene odgovornosti i ne razumiju da procesi odlučivanja također moraju odražavati i interese drugih ljudi na koje utječu vrijednosni izbori koji se ne mogu zasnivati samo na znanstvenim dokazima.

Iako se i u teoriji i u praksi priznaje da javnost mora biti više uključena u javne odluke, mnogi su profesionalci i stručnjaci koji se bave javnim pitanjima, u najboljem slučaju, podvojeni kad je riječ o uključenosti javnosti ili, u najgorem slučaju, misle da je ona problematična zbog toga što se složeni moderni problemi ne mogu riješiti zdravim razumom i domišljatošću. Kao rezultat toga, mnogi ne traže aktivno uključivanje javnosti. Oni vjeruju da bi jedina osnova za donošenje odluka trebali biti znanstveni pokazatelji. Iako je to do određene mjere istina za neka pitanja, mnoga od njih ne mogu se riješiti znanstvenim uvidima, nego sve više zahtijevaju upravo netehničke, etičke i političke odluke. Građanima vjerojatno nedostaje tehničko znanje, ali oni posjeduju određeno znanje o svojoj zajednici i lokalnom prostoru, koje može biti vrlo vrijedno, te kao građani imaju pravo sudjelovati u etičkim i političkim odlukama. No iako su građani zainteresirani za pitanja s kojima se suočavaju njihove zajednice, često su "potisnuti" iz javnog procesa, jer lokalni politički i upravni sustavi, za koje se pretpostavlja da su zasnovani na stručnosti i profesionalizmu, ostavljaju malo prostora za participativan proces.

Stvarno sudjelovanje građana u procesu odlučivanja zahtijeva širi pojam znanja. Ono ne uključuje samo znanstvenu ekspertizu, nego se vrednuje i intuitivno, skriveno znanje građana. To je praktična vrsta znanja koja proizlazi iz učenja kroz rad, učenja kroz eksperimentiranje, kroz potporu stalnoj inovaciji i prilagodbi. I stručno i laičko znanje imaju legitimno mjesto unutar procesa odlučivanja.

Iznimno je važno za građansku participaciju otvorenost stručnjaka prema građanima i njihovo prihvaćanje kao partnera na područjima od javnog interesa. Štoviše, stručnjaci mogu potaknuti javnu participaciju zato što mogu uvjeriti lokalne vlasti kako je ona vrijedna truda i istovremeno im pokazati pozitivne praktične rezultate projekata koje provode.

Građani sudjeluju kad osjećaju da njihova participacija ima učinka

Sudjelovanje kroz istraživanje javnog mnijenja

U Kranjskoj je Gori skupina je stručnjaka uvjerila lokalne vlastodršce kako je visoka razina uključivanja građana ključna i vrijedna svog troška u novcu i vremenu. Skupina je pripremila upitnik i poslala ga svakom kućanstvu. U kućanstva koja su činile dvije ili tri generacije

poslali su dodatne upitnike te su člana svake generacije zamolili da posebno odgovori na pitanja. U pismu poslanom kako bi pružilo informacije o projektu također su obaviješteni da će članovi stručne skupine skupljati upitnike određenog dana (u nedjelju) kad će većina stanara biti kod kuće. stručnjaci su se odlučili na osobno skupljanje upitnika kako bi uspostavili bliskije kontakte sa članovima zajednice i iskoristili priliku za raspravu o projektu te odgovorili na sva pitanja ili brige koje će ispitanici vjerojatno imati. Taj je pristup bio nužan zato što su na samom početku stručnjaci prepoznali visok stupanj apatije među građanima te su ih željeli animirati i nagovoriti da se uključe.

Na osnovi prijedloga iz zajednice, izraženih interesa članova zajednice i prijedloga skupine stručnjaka osnovane su radne skupine za različita interesna područja. Stručnjaci su se pobrinuli za strukturirani, facilitirani i inkluzivan postupak odlučivanja koji je potaknuo sudionike da uzmu u obzir stajališta drugih bez sukobljavanja te da postignu kompromis ili konsenzus o pitanjima o kojima se odlučivalo. Na taj su način članovi naučili i određena pravila te razvili vještine sudjelovanja u javnom postupku odlučivanja. Naučili su prihvatiti razlike u mišljenjima i interesima kao legitimne te kao osnovu za daljnju raspravu koja ih može približiti jedne drugima.

Članovi skupine stručnjaka skupili su dodatne podatke od građana i drugih zainteresiranih strana (tvrtki, nevladinih organizacija, klubova itd.) kako bi odredili glavna pitanja i oblikovali prijedloge o tome kako se djelotvorno njima pozabaviti. Stručnjaci su intervjuirali dužnosnike u zajednici te druge zainteresirane strane kako bi im dali priliku da izraze svoje stavove. Posebni su sastanci organizirani za različite skupine (poslovne, nevladine i druge asocijacije) kako bi ih aktivno uključili.

Svi su sastanci bili otvoreni za javnost, pa je svaki građanin mogao sudjelovati iako nije bio pozvan. Redovite su se informacije objavljivale i dostavljale svakom kućanstvu, tako da su građani mogli nadzirati napredak.

Predstavnici općine i nekih državnih ureda pozvani su da nazoče određenim sastancima kako bi se u projektu mogla uzeti u obzir

općinska i državna mišljenja i gledišta. Također, na taj su se način pojavili novi komunikacijski kanali koji mogu biti od koristi u provedbi lokalnog programa te su istovremeno dužnosnicima dali priliku za raspravu s građanima i ostalim zainteresiranim stranama o praktičnim posljedicama svojih politika i o regulativnim aktivnostima.

Strukture i procesi odlučivanja moraju biti otvoreni za participaciju

Lokalne vlasti moraju naći načina da uključe svoje građane u rasprave o javnim pitanjima. Participacija u javnim raspravama i drugim javnim akcijama trebala bi biti pozitivno iskustvo za građane, otvarajući mogućnosti za aktivno građanstvo te za zajedničko učenje kroz raspravu, pridonoseći time ostvarenju demokratskih načela i u praksi. Participacija građana ne bi trebala biti prepreka za djelovanje lokalne vlasti; ona mora biti integralni dio tog djelovanja zato što je njezin osnovni zadatak jačanje demokratskih institucija u društvu. Istovremeno, ona povećava društveni kapital u lokalnoj zajednici te spremnost njenih članova da djeluju zajedno za opće dobro.

Javne rasprave u Crikvenici

Omogućavanje građanima da daju prijedloge o odlukama koje imaju posebno značenje za njihov svakodnevni život osnovni je razlog zašto su vlasti grada Crikvenice na hrvatskoj obali odlučile uključiti svoje građane u postupak usvajanja lokalnog gradskog proračuna. Vjerovali su da su najučinkovitije metode uključivanja građana u postupak usvajanja lokalnog gradskog proračuna organiziranje javnih rasprava, provedba istraživanja, organizacija tematskih rasprava te organiziranje rasprava po odborima. Međutim, uzimajući u obzir veličinu i druga obilježja, odlučili su se za javne rasprave kao najučinkovitiju metodu uključivanja građana u postupak usvajanja lokalnog gradskog proračuna.

Korisne strane javne rasprave, kao metode uključivanja građana u postupak usvajanja lokalnog proračuna, višestruke su jer ona poboljšava proces odlučivanja, omogućuje prikupljanje informacija o različitim pitanjima i problemima te potiče spremnost građana na prihvaćanje određene odluke, poboljšava razumijevanje između predstavnika lokalne vlasti i građana, stvara nov imidž lokalne vlasti kao otvorene i pristupačne, pomaže predstavnicima lokalne vlasti

da uspostave proračunske prioritete. Konačno, cilj je javne rasprave dobivanje javne potpore za strateške proračunske ciljeve i na taj način lakše usvajanje proračuna.

Grad Crikvenica organizirao je te rasprave o lokalnom proračunu dva puta: prvi put u prosincu 2001. kad je predstavljen Prijedlog proračuna grada Crikvenice za 2002., i drugi put u prosincu 2002. kad je predstavljen Nacrt prijedloga proračuna grada Crikvenice za 2003. Uključivanje građana u proračunski proces opravdalo je očekivanja gradskih tijela Crikvenice i dobilo potporu građana. Ciljevi postavljeni pri organiziranju javnih rasprava skoro su u potpunosti ostvareni te je odgovor građana iz gotovo svih dobnih i interesnih skupina bio zadovoljavajući, uzimajući u obzir činjenicu da ova metoda predstavlja inovaciju u komunikaciji između predstavnika lokalnih vlasti i javnosti.

Savjetodavna vijeća u Rumunjskoj

Kako bi se zadovoljili interesi javnosti i ispunili europski kriteriji vezani uz odgovornost, Rumunjska je proširila mogućnosti uključivanja građana u proces odlučivanja na samome njegovu početku. Gradsko ili općinsko vijeće može, prema zakonu, "odlučiti o udruživanju s rumunjskim ili stranim pravnim osobama, nevladinim organizacijama ili drugim socijalnim partnerima kako bi financiralo ili organiziralo aktivnosti, usluge ili projekte od lokalnog javnog interesa". Prijelomni trenutak dogodio se u gradskom vijeću Temisvara kad je odlučilo za partnere uzeti Neposredna savjetodavna vijeća koja čine građani iz temisvarskih gradskih četvrti. Od trinaest predloženih savjetodavnih vijeća osnovano je osam. Najmanje sedam građana iz iste četvrti, starijih od 18 godina, moraju obavijestiti gradsko poglavarstvo o svojoj namjeri da osnuju Savjetodavno vijeće i moraju ga registrirati pri gradskom vijeću. Njihov je rad volonterski (neplaćen), a sastanci su vijeća javni. Njihove prijedloge analiziraju, razvijaju i dalje predlažu specijalizirani odbori gradskog vijeća.

Postoje različiti oblici participacije javnosti: od razmjene informacija, preko savjetovanja, do aktivnijih oblika sudjelovanja, kao što su partnerstva, koja uključuju jači utjecaj građana na javne politike i usluge, što bi trebao biti glavni cilj. Tamo gdje se participacija koristi samo kao

legitimiranje već usvojenih odluka i nije namijenjena aktivnoj suradnji u odlučivanju, suradnja se događa na nadziran, vođen i, u mnogim prilikama, manipulativan način. To se, u većini slučajeva, postiže donošenjem važnih odluka "iza zatvorenih vrata" ili savjetovanjem s odabranim stručnjacima, a da se pritom konačni prijedlog podastire javnosti samo kao informacija, o kojoj se može razgovarati, ali ne i promijeniti ju. Ako nema otvorenosti i spremnosti političara i službenika da poštuju doprinos svih sudionika u raspravi, javna rasprava služi samo kao paravan i oruđe legitimiranja već prihvaćenih ciljeva pa građani ne smatraju da je njihovo sudjelovanje toga vrijedno.

Djelotvorno uključivanje građana ključno je za dobre javne politike i dobro upravljanje. Izabrani dužnosnici, službenici i građani, svi igraju važne uloge u upravljanju lokalnom zajednicom. Stoga je ključno da lokalna vlast kontinuirano promiče odgovarajuću uključenost građana. Za provedbu te obveze moglo bi pomoći prihvaćanje nekih načela kojima bi se vodili izabrani dužnosnici i javni službenici:

- Vrednovanje aktivnog uključivanja građana kao ključnog za budućnost lokalne zajednice.
- Oblikovanje procesa kreiranja politike kako bi se stvorio prostor za različite oblike participacije građana, pojedinaca i raznih organizacija građana.
- Pružanje prikladne financijske i kadrovske potpore participaciji građana.
- Organiziranje aktivnosti za uključenje kako bi se najbolje iskoristilo vrijeme i trud građana.
- Pružanje prilike građanima da se uključe u proces razvoja politike, planiranja i razvoja projekta od samog početka.
- Pružanje razumljivih, pravodobnih i široko dostupnih informacija.
- Poštivanje i uzimanje u obzir uloga svih građana i pravovremeno odgovaranje na njihova gledišta i uvide.
- Provođenje postupaka donošenja odluka u skladu s demokratskim načelima kako bi građani sudjelovali kao jednaki te bili spremni saslušati argumente i uzeti ih u obzir pri oblikovanju i donošenju odluka.
- Poticanje prilika koje odražavaju i javno izražavaju bogatu različitost lokalne zajednice.
- Podupiranje i održavanje stalnog stvaranja mreža građana, lokalnih vlasti, dužnosnika i osoblja lokalnih vlasti.

- Pružanje obuke dužnosnicima i stručnom osoblju lokalnih vlasti na području participacije građana kako bi se razvila participativna organizacijska kultura i pojedinačan stav koji podupire sudjelovanje građana.
- Koordiniranje aktivnosti koje povezuju više resora i različite jurisdikcije tako da pružaju potporu participaciji građana i čine je djelotvornijom i smislenijom.
- Redovito ocjenjivanje djelotvornosti uključivanja građana u potrazi za mogućim poboljšanjima.
- Osiguranje publiciteta za uspješnu građansku participaciju jer će to motivirati druge da slijede njihov primjer.
- Stalno traženje i poticanje novih oblika participacije građana.

Participacija daje vidljive rezultate

Radne skupine građana

Radne skupine bile su jako aktivne u Kranjskoj Gori. Uz stručni tim, redovito su se sastajale i pažljivo elaborirale svoje prijedloge za djelovanje. Na osnovi rezultata radnih skupina tim je pripremio nacrt razvojnog plana. Sastanci su organizirani kako bi se s građanima i ostalim zainteresiranim stranama raspravljalo o njemu te osiguralo da prijedlozi tima korektno odražavaju gledišta i prioritete građana i ostalih zainteresiranih. U stvari, u ovoj fazi procesa, građani i ostali zainteresirani bili su na sastanku zajedno s profesionalcima i ekspertima. To je omogućilo da se otkriju i razjasne područja na kojima postoji neslaganje i ona oko kojih se svi slažu. Nadalje, to je omogućilo da tim uvjeri odlučioce da njihovi prijedlozi uživaju široku potporu zajednice te da će akcije, koje će proizaći iz tih prijedloga, provesti ili poduprijeti članovi zajednice.

Kad se ljudi angažiraju u djelatnostima zajednice, trebale bi se osnovati skupine na temelju izraženih osobnih interesa, u kojima bi trebali biti pojedinci koji doista vole biti u društvu jedni s drugima. Nitko dobrovoljno ne provodi puno vremena s ljudima koje ne voli. Istovremeno, ne treba od ljudi očekivati previše, jer to predstavlja dodatan posao. Jedna osoba ne bi trebala biti uključena u previše aktivnosti. Uz ozbiljan rad treba postojati i vrijeme za uživanje. Ljude privlače zabavne, kreativne ili

obrazovne grupne aktivnosti. Skupine koje se usredotočuju samo na rad, odvrćaju ljude od sebe.

Na početku je jako važno pružiti stručnu pomoć za provedbu ideja u projektu. Ljudi često nemaju dovoljno iskustva s organizacijama i upravljanjem pa im je potrebna potpora, ali nakon određenog vremena stječu vještine i mogu sami napraviti mnoge stvari. Obuka i savjetovanje na različitim stručnim područjima pomoći će im u provedbi vlastitih ideja i projekata. Uspješno provedeni projekti potaknut će druge na angažman u aktivnostima zajednice.

Sudjelovanje javnosti treba biti stalna praksa

Neke zajednice proizvode aktivne građane sposobne za samoorganiziranje, koji zahtijevaju participaciju, a drugima nedostaju lokalni građanski vođe. U takvim zajednicama prvi impulsi često dolaze izvana i, na osnovi artikuliranih akcija svojih zagovornika, sudjelovanje polako uzima maha. Međutim, trebalo bi težiti tome da sudjelovanje postane stalno, da postane dio života u lokalnoj zajednici.

Participacija kao stalna djelatnost

Iskustvo s dvije javne rasprave provedene u gradu Crikvenici o proračunskim prijedlozima grada ukazalo je na potrebu da se takve aktivnosti nastave, a provedene rasprave pokazuju da su građani bili spremni prepoznati opći interes i dati kvalitetne prijedloge bez nametanja uskih individualnih interesa. Kako bi se uporaba te metode učinila obveznom, bez obzira na promjene mišljenja lokalnih vlasti, uvedena je odredba u statut Gradskog poglavarstva grada Crikvenice s obvezom provedbe javnih saslušanja prije definiranja konačnog prijedloga gradskog proračuna.

U zajedničkom djelovanju građani i svi ostali sudionici trebali bi prihvatiti određene osobne norme kao što su:

- svatko ima pravo sudjelovati i govoriti
- poštivanje mišljenja drugih i zabrana osobnih napada
- spremnost da se djeluje kao predstavnik posebnog interesa, ali uz istodobno poštivanje interesa šire zajednice i zakona
- predanost interesu šire zajednice
- povjerenje kao obveza na djelovanje u skladu s prihvaćenim odlukama

- konsenzus u obliku “općeg dogovora” umjesto jednoglasnosti za zajedničke odluke
- otvorenost i transparentnost vlastitog rada.

Sudjelovanje u zajedničkom postupku odlučivanja i pregovaranja šire horizonte pojedinaca, otvarajući ih novim stavovima i mišljenjima. Ono podupire suradnju i razvija društveni kapital koji povećava kapacitete za kolektivnu akciju u zajednici. Građani kroz praktičan angažman i u posebnim obrazovnim aktivnostima razvijaju ove norme, a i svoju spremnost da preuzmu odgovornost za vlastitu budućnost i budućnost svoje zajednice. Ponekad se čini nemogućim obrazovati mnoge, ali često je dovoljno naći jednu ili dvije lokalne osobe koje mogu preuzeti vodstvo. One mogu mnogo promijeniti tako što će biti katalizatori i okupiti druge koji to inače ne bi učinili. Ti vođe trebali bi osjećati blisku vezu i visoku predanost lokalnoj zajednici. Upravo je ta lokalna zajednica i osjećaj povezanosti ono što spaja sudionike na poseban način i povećava njihovu odgovornost za rezultate i uspješno rješavanje lokalnih problema.

Nemoguće je popisati ili odrediti sve načine i oblike (naročito vanjske) participacije građana u lokalnoj vlasti. Tako se neki načini i oblici participacije građana događaju izvan postojećeg pravnog ili operativnog okvira, ali ne i u suprotnosti s njim. Zato što postoje pravne ili operativne praznine, građani koji žele sudjelovati u lokalnoj vlasti na nove načine imaju manje pravne ili institucionalne sigurnosti, ali više spontanosti.

Primjer najbolje prakse: Suradnja grada Osijeka, USAID-a i Urbanog instituta u projektu reforme lokalne vlasti

Projekt: Komunikacija internetom između građana i gradske uprave - WCA Internet Portal

U gradu Osijeku, Urbani je institut 2001. proveo Web Connected Application - WCA model upravljanja podacima koji je omogućio sustav razmjene podataka u gradskoj upravi među upravnim odjelima te između građana i gradskog poglavarstva.

Novi WCA model otvorio je nove mogućnosti za grad Osijek:

- za interni rad i komunikaciju na daljinu za gradske vijećnike, gradsko poglavarstvo i gradsku upravu (pristup bazama podataka, izravna i neizravna univerzalna komunikacija)
- pružanje usluga građanima na daljinu (izravna i neizravna komunikacija, dokumenti, korisnički programi itd.)

- sudjelovanje građana u radu, razvoju i određivanju prioriteta gradske uprave (definiranom Stalnom gradskom konferencijom, stalnim anketama, izravnom komunikacijom itd.).

Ovim se modelom želi postići veća učinkovitost u radu same gradske uprave te demokratizacija kroz građansku participaciju u radu i komunikaciju s gradskom upravom. Lokalna vlast, gradske četvrti, mjesni odbori i tvrtke u vlasništvu grada integrirani su u interaktivan sustav informacija. Ta je integracija podigla unutrašnju učinkovitost lokalne samouprave na višu razinu. Na taj način, uz sve veću učinkovitost rada, smanjeni su troškovi za izradu materijala.

Poslovna komunikacija novih mogućnosti koje podržavaju izravnu, neizravnu i univerzalnu komunikaciju otvorila je put optimiziranju radnog procesa i raspodjeli dostupnih resursa. Mogućnost pružanja usluga građanima i ulagačima na daljinu te rad bez potrebe za specijaliziranom obukom započeli su proces otvaranja kanala za rad i komunikaciju od viših instancija prema nižim, operativnim razinama. Broj klijenata koji osobno dolaze u odjele sada je puno manji.

Mnogi objavljeni dokumenti i njihove teme povećali su kvalitetu podrške svim vanjskim korisnicima, ulagačima itd. Transparentan pravni okvir, uvjeti poslovanja, baze podataka, jasne mogućnosti na tržištu, pravovremeno promicanje programa i projekata lokalne vlasti izravno utječu na funkcioniranje gospodarskog razvoja lokalne zajednice. Stalno predstavljanje funkcija, odgovornosti, pravnog okvira, proračuna, projekata, pravilnika i uredbi lokalne vlasti te transparentan utjecaj građanskih potreba, ideja, projekata, uputa i razvojnih orijentacija *izravno su povećali participaciju građana u funkcioniranju lokalne vlasti.*

Građani izražavaju svoje ideje o ocjenjivanju izvedbe i učinkovitosti lokalne vlasti te stvaraju vrela ideja koje onda utječu na povećanje učinkovitosti lokalne vlasti. Stalno strukturirane konferencije i otvoreni kanali za rad vijećnika lokalne vlasti pomažu da se razvija demokracija.