

Participativni monitoring za jačanje odgovornosti vlada

Izveštaj o sprovođenju druge faze konsultacija u Crnoj Gori





Participativni monitoring za jačanje odgovornosti vlada

Izveštaj o sprovođenju druge faze konsultacija u Crnoj Gori

Podgorica, jul 2014.

Ovo je nezavisan izvještaj čiju je izradu naručio Sistem Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori. Stavovi izraženi u ovom dokumentu stavovi su autora/autorke ovog izvještaja i ne moraju nužno da odražavaju stavove Ujedinjenih nacija.

Copyright © 2014

Ujedinjene nacije u Crnoj Gori

UN Eko zgrada, Stanka Dragojevica bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Autorke:

Biljana Gligorić

Lidija Brnović

Layout and design:

fleka

Zahvalnost:

Organizacijama i institucijama koje su sprovele organizovanje fokus grupa: UZPD Nikšić, NVO “Adria”, NVO Green Piva–Plužine, Centar za prava djeteta Crne Gore, HELP, Crveni krst Crne Gore, NVO Pravni centar, NVO Građanska alijansa, NVO “Da zaživi selo”, Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Privredna komora Crne Gore.

Sadržaj

Uvod	4
Metodologija	6
Mapiranje mehanizama za participativni monitoring javnih politika u Crnoj Gori – sažetak	8
Rezultati sprovedene on-line ankete	12
Rezultati fokus grupa	16
Zaključci	28
Faza testiranja	31
Rezultati testiranja	32
Preporuke	35

Uvod

Osnovne informacije o procesu definisanja razvojnih ciljeva nakon 2015. godine

Crna Gora je jedna od zemalja koja je uključena u nacionalne konsultacije o razvojnim ciljevima nakon 2015. godine. Taj proces, koji se vodi uz podršku UN, dio je globalne diskusije putem koje su ljudi iz čitavog svijeta pozvani da pomognu državama članicama da oblikuju budući program razvoja koji će se nadovezati na milenijumske razvojne ciljeve krajem 2015. godine. Kako bi uključili ljude u Crnoj Gori i dali im mogućnost da opišu „u kakvoj Crnoj Gori i u kakvom svijetu žele da žive“, sistem UN u Crnoj Gori je, u saradnji s nizom lokalnih partnera, stvorio široku platformu za komuniciranje s ciljem da se prikupe ideje ljudi i sa željom da se time pomogne svjetskim liderima da stvore novi globalni program razvoja nakon 2015. godine.

Prvenstveni cilj bio je da se prikupe razmišljanja o osnovnim izazovima s kojima se građani suočavaju, što oni doživljavaju kao rješenja za te izazove, te ideje o tome kako bi to moglo dovesti do boljeg života za njih i njihove porodice, kako da sve to doprinese programu razvoja nakon 2015. godine, djelotvornijem procesu evropskih integracija zemlje, te ciljevima održivog razvoja.

Konsultacije su održane u periodu od decembra 2012. do aprila 2013. godine, a obuhvatile su više od 8.000 ljudi u Crnoj Gori, odnosno 1,3% ukupnog stanovništva.

Ljudi koji žive u Crnoj Gori utvrdili su osam pitanja

koja izazivaju najviše zabrinutosti i u odnosu na koje bi trebalo odrediti prioritete za budućnost:

- privredni rast, nezaposlenost, sticanje prihoda i uravnotežen regionalni razvoj
- borba protiv kriminala, korupcije i nepotizma
- zdravlje
- ravnopravnost
- održivost životne sredine
- razvoj infrastrukture
- obrazovanje
- vrijednosti.

Svrha druge faze konsultacija za period nakon 2015. godine jeste angažovanje javnosti u Crnoj Gori u tom suštinskom dijalogu o načinima **praćenja učinka vlade i podsticanja načina upravljanja koji će bolje reagovati na novi set ciljeva održivog razvoja nakon 2015. godine.** Poseban naglasak je bio na segmentima stanovništva čiji se glas uobičajeno ne čuje (siromašni, ljudi u nepovoljnom materijalnom položaju, mladi/stariji, uključujući i žene, osobe koje žive u udaljenim ili izolovanim zajednicama, osobe s invaliditetom, itd.), kao što je bio slučaj i tokom prve faze konsultacija, održanih 2013. godine, tj. svih ljudi koji su uobičajeno isključeni iz procesa razrade javnih politika i praćenja njihove realizacije.

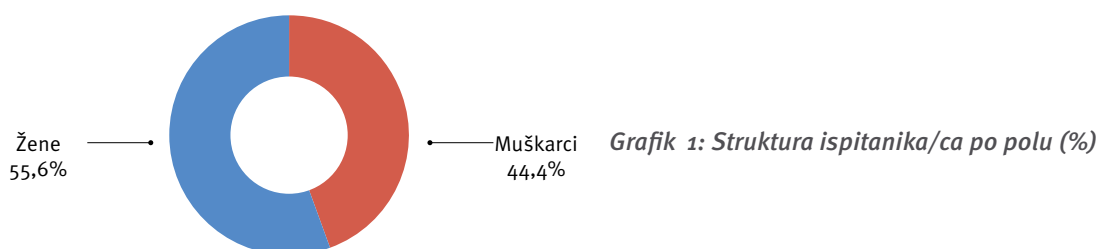
Tokom druge faze procesa konsultacija u Crnoj Gori, u periodu 10. jun – 10. jul 2014. godine, uključen je sljedeći broj ljudi:

Facebook Page lajkova (održiva budućnost)	Broj popunjenih on-line anketa	Broj učesnika fokus grupa (ukupno 17)	# posjeta sajtu www.predlozi.odrzivabuducnost.me	# ljudi do kojih je došao sadržaj sa Facebook Page (održiva budućnost)	#uključenih ljudi kroz komentare, lajkove, dijeljenje sadržaja
2.618	1.176	161	6.134	221.545	2.073
3.955					

Struktura i detaljni podaci o osobama koje su bile uključene u proces konsultacija kroz on-line upitnike i fokus grupe prikazani su u tabeli koja slijedi:

		On-line anketa		Fokus grupe		Ukupno	
Pol	muški	521	44,3%	73	45,3%	594	44,4%
	ženski	655	55,7%	88	54,7%	743	55,6%
Region	centralni	585	49,7%	94	58,4%	679	50,8%
	sjeverni	238	20,2%	38	23,6%	276	20,6%
	južni	353	30,0%	29	18,0%	382	28,6%
Obrazovanje	osnovno	25	2,1%	62	38,5%	87	6,5%
	srednje	402	34,2%	61	37,9%	463	34,6%
	više i visoko	709	60,3%	31	19,3%	740	55,3%
	drugo:	40	3,4%	7	4,3%	47	3,5%
Starosna dob	15–25	314	26,7%	48	29,8%	362	27,1%
	25–49	683	58,1%	64	39,8%	747	55,9%
	50–65	163	13,9%	47	29,2%	210	15,7%
	65+	16	1,4%	2	1,2%	18	1,3%
Zaposlenje	da	646	54,9%	37	23,0%	683	51,1%
	ne	441	37,5%	107	66,5%	548	41,0%
	ostalo	89	7,6%	17	10,6%	106	7,9%
Sektor	državna uprava	220	28,4%	12	30,0%	232	28,5%
	privatni sektor	353	45,5%	6	15,0%	359	44,0%
	nevladina organizacija	48	6,2%	11	27,5%	59	7,2%
	drugo	154	19,9%	11	27,5%	165	20,2%

Tabela 1: Struktura po polu, regionu, obrazovanju, starosnoj dobi i zaposlenju učesnika fokus grupa i on-line ankete



Metodologija

Za potrebe sprovođenja druge faze nacionalnih konsultacija korišćene su tri metode. Prva je bila desk **istraživanje (mapiranje)**¹, koje je sprovedeno od strane stručne konsultantkinje, sa ciljem da se mapiraju svi oblici i veze među različitim formalnim (praćenje napretka u ostvarivanju milenijumskih razvojnih ciljeva, na primjer) i neformalnim mehanizmima participatornog monitoringa odgovornosti, kao i kako sistem odgovornosti funkcioniše u čitavoj zemlji, a ne samo u pojedinim institucijama. Poseban naglasak stavljen je na uključivanje građana na nivou lokalnih zajednica, odnosno na građanski monitoring rada lokalnih samouprava.

Druga metoda kojom su građani uključeni u diskusiju o mehanizmima za monitoring bila je **anketa u formi on-line upitnika** sa 17 pitanja. Upitnik je postavljen na web stranici www.predlozi.odrzivabuducnost.me. Za postizanje vidljivosti ankete korišćene su društvene mreže Facebook (Page i Ads), Twitter i Google AdWords.

Treća korišćena metoda jeste **sprovođenje 17 fokus grupa sa različitim, prije svega ranjivim, ciljnim grupama** (djeca i osobe s invaliditetom, roditelji – staratelji osoba sa smetnjama u psihofizičkom razvoju, raseljena lica, roditelji apatrida, raseljene romske populacije s Kosova², crnogorski građani koji žive ispod granice siromaštva, Romi, mladi koji žive na selu, državna uprava, žene privrednice), s ciljem da

se vidi na koji način i u kojoj mjeri postoje uslovi za njihovu participaciju u donošenju odluka ili zastupanju svojih prava prema državnim organima. Ove fokus grupe sprovedene su u saradnji s partnerskim nevladinim organizacijama i državnim institucijama³.

Struktura ispitanika uglavnom je izbalansirana uz malo veći procenat žena koje su učestvovala u anekati i fokus grupama. Što se tiče regionalne zastupljenosti, najviše je ispitanika iz centralnog dijela Crne Gore (50,8%), dok je najmanje iz najslabije razvijenog sjevernog dijela (20,6%). Prema stepenu obrazovanja, najviše je onih s visokim i višim (55,3%). Ipak, kao što se može vidjeti u tabelarnom prikazu (Tabela br. 1), glavne karakteristike učesnika u procesu umnogome zavise od korišćene metode, pa su fokus grupama obuhvaćene osobe kojima on-line upitnik nije u dovoljnoj mjeri dostupan⁴. Pored pripadnika osjetljivih kategorija društva, jedna fokus grupa organizovana je i s osobama koje su zaposlene u državnoj upravi, zbog njihove specifične uloge u participativnim procesima, gdje su oni istovremeno donosioci odluka, ali i građani Crne Gore.

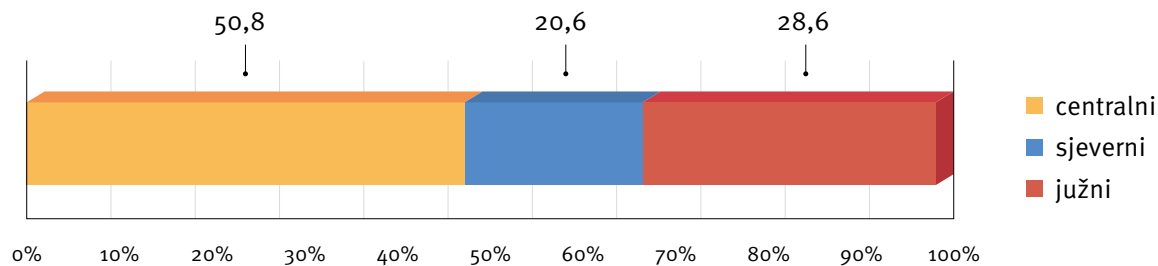
1. www.un.org.me/uploads/Documents/2014/Montenegro%20Mapping_Participatory%20Monitoring%20for%20Accountability_Report%20-%206%20June%202014.pdf

2. U skladu sa Rezolucijom 1244 Savjeta bezbjednosti UN.

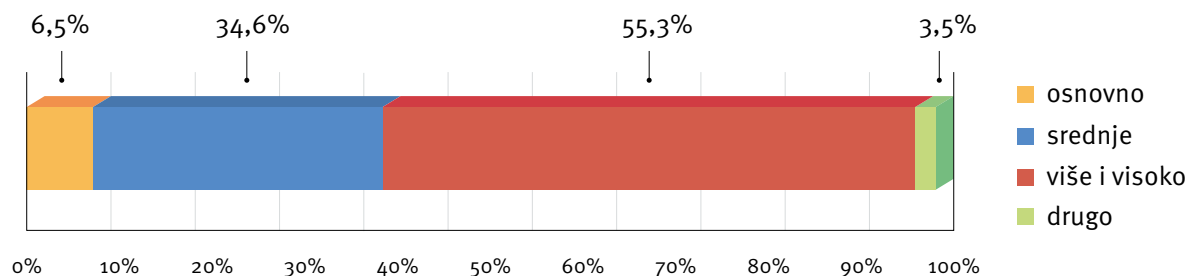
3. UZPD Nikšić, NVO "Adria", NVU Green Piva – Plužine, Centar za prava djeteta Crne Gore, HELP, Crveni krst Crne Gore, NVO Pravni centar, NVO Građanska alijansa, NVO "Da zaživi selo", Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Privredna komora Crne Gore

4. Ili gdje su nedostajali kvantitativni podaci, kao što je bio slučaj s predstavnicima državne uprave i ženama u biznisu.

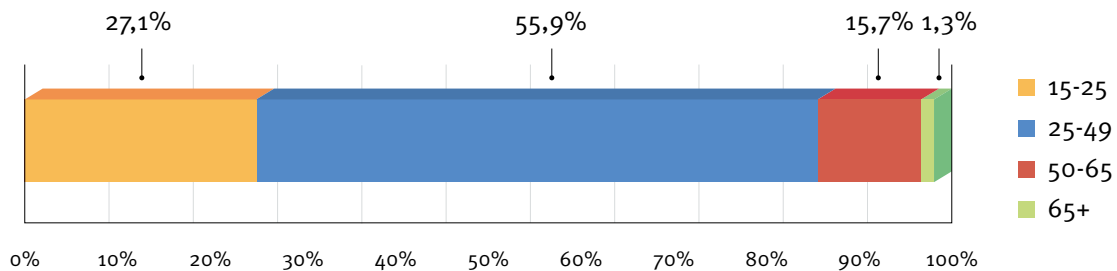
Grafik 2: Struktura ispitanika/ca po regionalnoj zastupljenosti (%)



Grafik 3: Struktura ispitanika/ca po stepenu obrazovanja



Grafik 4: Struktura ispitanika/ca po starosnoj dobi (godine)



Mapiranje mehanizama za participativni monitoring javnih politika u Crnoj Gori – sažetak

Uvodne napomene:

Prilikom izrade dosadašnjih izvještaja o praćenju Milenijumskih razvojnih ciljeva, vlade svijeta su koristile zvanične podatke kojima raspolažu njihove nadležne institucije. Ovaj kriterijum je značajan s aspekta obezbjeđivanja zvaničnih uporedivih podataka i kontinuiteta u praćenju indikatora. Ipak, predstavnici civilnog društva širom svijeta, pa i u Crnoj Gori, ukazuju da se ovakvim pristupom isključuje glas građana, a posebno socijalno ugroženog stanovništva, kao i podaci koje prikupljaju nevladine organizacije direktnim kontaktom s predstavnicima lokalnih zajednica. Time se u procesu praćenja ciljeva do sada više poklanjala pažnja (brojčano izraženim) kratkoročnim rezultatima nego dugoročnim efektima. Na tragu ovakvih promišljanja, neophodno je iskoristiti mehanizme za participativni monitoring javnih politika, kako bi se osiguralo da budući globalni ciljevi za održivi razvoj nađu svoje utemeljenje i na lokalnom nivou.

Iako su principi participativnog monitoringa, ali i odgovornosti i transparentnosti vlada, u velikoj mjeri poznati, koncept participativnog monitoringa za odgovornost vlada (engl. participatory monitoring for accountability) spada u domen participativnih demokratskih inovacija u Crnoj Gori.

Imajući u vidu da u zemljama članicama UN funkcionišu različiti mehanizmi, namjera je bila da se

sprovedenom analizom razmotri što participativni monitoring za odgovornost vlada znači u crnogorskom društveno-političkom kontekstu. U fokusu tog izvještaja bilo je mapiranje mehanizama koji mogu da doprinesu praćenju napretka u postizanju budućih ciljeva održivog razvoja, a nalazi mogu poslužiti za praćenje rada nadležnih organa i unapređenje građanskog učešća u svim drugim oblastima.

Specifičnosti crnogorskih modela za građansko učešće i monitoring:

Crna Gora do sada nije praktikovala gotovo nijedan „klasični“ mehanizam participativnog monitoringa za podsticanje odgovornosti vlada koji prepoznaje raspoloživa literatura⁵. Iz tog razloga u



Fokus grupa sa predstavnicima radne grupe za praćenje ostvarivanja Milenijumskih razvojnih ciljeva u Crnoj Gori. Foto: Miloš Vujović

5. Stakeholder survey; citizen report cards; community score cards; social audit; citizen audit, participatory budgeting, etc. (U nedostatku usaglašenih odgovarajućih termina na crnogorskom jeziku, nazivi modela nijesu prevedeni.)

izveštaju su nabrojani svi postojeći modeli koji samostalno ili u kombinaciji s drugim komplementarnim mehanizmima i alatima mogu da povećaju učešće građana u građanskom monitoringu ispunjenja budućih ciljeva održivog razvoja.

Dosadašnja praksa pokazala je da se participativni procesi pokreću u dijelu planiranja politika, dok se građani gotovo i ne uključuju u njihovo kasnije sprovođenje, praćenje i evaluaciju. Svakako, u slučaju praćenja ciljeva buduće razvojne agende, razlika između ova dva procesa malo je izražena, s obzirom na to da će sprovođenje određenog cilja podrazumijevati i donošenje odluka na različitim nivoima. Važno je napomenuti da bi se odgovornost Vlade i organa lokalne samouprave značajno poboljšala dosljednim poštovanjem propisa o učešću građana, posebno na lokalnom nivou, a da bi korišćenje neformalnih mehanizama samo trebalo da obezbijedi dodatnu vrijednost. Kako u praksi to nije slučaj, predlaže se paralelno građenje kapaciteta za oba pristupa.

Opšti mehanizmi koji mogu poslužiti kao alatka za participativni monitoring javnih politika:

Građani Crne Gore imaju pravo na podnošenje zahtjeva za **slobodan pristup informacijama**, što predstavlja preduslov za njihovo učešće u praćenju rada nadležnih organa.

Javna rasprava je jedan od ključnih mehanizama za uključivanje javnosti u procese donošenja zakona i drugih strateških i planskih dokumenata. Građani se mogu pravovremeno uključiti i korišćenjem instituta „*prethodne konsultacije*”, koja predstavlja obavezu da se prije izrade nacrtu zakona sprovede proces konsultacija o stavovima, interesima i potrebama građana po određenom pitanju.

Zakon o lokalnoj samoupravi određuje mehanizme za neposredno učešće građana u izjašnjavanju i odlučivanju i to su: **inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski)** i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni

statutom (**peticije, prijedlozi, žalba**). Opštine donose odluke o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova. Propisana je čak i izrada godišnjeg *medija plana*, koji će sadržati informacije o oblicima, mehanizmima i rokovima učešća građana.

Konsultativno saslušanje predstavlja jedan od kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore koji pruža mogućnost da se građani po pozivu uključe u rad skupštinskih odbora ili da sami pokrenu inicijativu za saslušanje. Ovo je značajna mogućnost da se uključe pojedinci i organizacije koji su stručnjaci za pojedinačne oblasti, a ne pripadaju političkim partijama.

Korišćenjem instituta „**slobodna stolica**“ predstavnik zainteresovanih građana, koji učestvuje na sjednici Skupštine, ima pravo da iznese prijedloge ili mišljenje o pitanjima koja su na dnevnom redu, bez prava odlučivanja.

Radi unapređenja rada lokalne samouprave u opštini se osnivaju **Savjeti za razvoj i zaštitu lokalne samouprave**. Članove Savjeta bira Skupština Opštine iz reda istaknutih i uglednih građana Opštine i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu.

Vlada Crne Gore uspostavila je **Biro za komunikaciju s građanima**, koji ima ulogu da pomogne građanima u komunikaciji s državnim institucijama, a biroi za komunikaciju s građanima („građanski biroi“) danas funkcionišu u većini crnogorskih opština.

Za razliku od građanskih biroa, koji pružaju uglavnom administrativne javne usluge građanima, **građanska kancelarija** obezbjeđuje građanima da se uključe u procese donošenja i praćenja javnih politika. Idealno, građanska kancelarija se uspostavlja kroz partnerstvo lokalne samouprave i nevladinog sektora, na nivou opštine ili geografske/administrativne regije.

Vlada Crne Gore je pokrenula **elektronsku upravu**, da bi građani mogli i elektronskim putem da

komuniciraju s organima javne uprave. Ovim portalom stvoreni su tehnički uslovi za aktivno učešće građana u kreiranju dokumenata i politika kroz e-participaciju. Građani takođe na raspolaganju imaju portal za „**elektronsku peticiju**“, koja omogućava državljanima Crne Gore i strancima sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori, koji posjeduju ličnu kartu za strance, da podnesu peticiju iz bilo koje oblasti u okviru nadležnosti Vlade Crne Gore.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (**ombudsman**) Crne Gore samostalan je i nezavisan organ, koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda tako što posreduje između građana i donosioca odluka, ali i proaktivno daje preporuke i pokreće inicijative na osnovu informacija od građana.

Kako bi se pratilo sprovođenje javnih politika od strane širokog auditorijuma, može se organizovati otvoreni **radio ili TV program** preko kojeg građani šalju svoje primjedbe i prijedloge za poboljšanje implementacije, a zajedno s nadležnim akterima dolaze do rješenja za pojedinačne slučajeve.

Sve češće se u Crnoj Gori koriste nove tehnologije za građanski monitoring, kroz **internet platforme i mobilne aplikacije** za uključivanje građana u rješavanje problema od lokalnog i šireg značaja. Neka od postojećih rješenja uključuju sve teme od društvenog značaja, dok su druga specijalizovana za određene oblasti (prijava nelegalnih deponija, sive ekonomije i sl.).

Participativno budžetiranje je proces u kojem građani direktno učestvuju u različitim fazama formulacije, donošenju odluka i monitoringu budžeta. Ovaj model je tek u začetku.

Kako bi se prilagodili ciljevima koji su postavljeni za monitoring, gore navedeni opšti mehanizmi kombinuju se s drugim modelima i različitim kanalima komunikacije i tako kreiraju specifične mehanizme vođene od strane državnih institucija ili nevladinih organizacija, a najčešće funkcionišu po principu multisektorske saradnje.

Zaključci i preporuke:

Građani i Vlada Crne Gore na raspolaganju imaju širok set formalnih i neformalnih mehanizama za praćenje javnih politika, posebno na lokalnom nivou. Nasuprot tome, većina postojećih mehanizama, a posebno na nivou lokalnih samouprava, ne funkcioniše. Analiza je pokazala da svaki mehanizam ima značajne prednosti i nedostatke, te da je najbolje, u zavisnosti od cilja i specifičnosti politike koja se prati, definisati model koji će uključiti nekoliko kompatibilnih mehanizama.

Na *efikasnost* mehanizama utiče više faktora: informisanost građana o postojanju određenog mehanizma, nivo njihove osnaženosti i interesovanja da aktivno učestvuju u društvenim procesima, stepen dostupnosti mehanizma u smislu znanja i vještina, ali i fizičkih barijera, a na kraju i društveno-politički kontekst u mikro-zajednicama u kojima žive. Osobe koje pripadaju ranjivim kategorijama stanovništva nijesu dovoljno osnažene da direktno učestvuju u praćenju javnih politika, pa to najčešće rade preko nevladinih organizacija, različitih savjeta ili fondacija.

Slabo korišćenje mehanizama povezano je i s nedovoljno proaktivnim naporima Vlade i lokalnih samouprava. Građanima je posebno važno da vide *povratnu informaciju* na njihove prijedloge i zahtjeve. Najviše korisnika je evidentirano kod mehanizama gdje su pitanja i odgovori svih zainteresovanih aktera bili javni, a posebno motivišući su uspješno (pravično) procesuirani slučajevi. *Pra-vovremeno uključivanje* je takođe važno – ukoliko su bili uključeni u proces planiranja, građani će pokazati viši stepen odgovornosti za postizanje planiranih rezultata tokom kasnije implementacije i monitoringa.

Analiza je takođe pokazala da su *kanali komunikacije* koje koriste nadležni organi od velikog značaja za konstruktivnu interakciju. Najbolje osmišljeni modeli najlošije funkcionišu zato što nije ostvarena dobra komunikacija. Vlade, osim što formalno propišu mehanizme, treba da nađu način da pozovu i

mobilišu građane da ih praktično koriste (što je i njihova zakonska obaveza), a tu im partnerstva s udruženjima građana i medijima mogu biti od velike koristi.

Ne postoji jedinstven mehanizam za građanski monitoring politika iz svih oblasti, prije svega zbog toga što su različiti ciljevi i ciljne grupe stanovništva na koje se određena politika odnosi (politika za mlade, obrazovna politika, zdravstvena, penzionera, itd.), a opet, svaki građanin pojedinačno bira model koji njemu odgovara. Pored toga, građani za različita pitanja preferiraju različite kanale komunikacije (npr. nelegalne deponije ili nepropisno parkirana vozila uglavnom se prijavljuju putem interneta, dok se korupcija najčešće prijavljuje lično, poštom ili telefonom).

Ipak, nakon analize, mogu se izdvojiti mehanizmi koji bi mogli da predstavljaju temelj za participativni monitoring u Crnoj Gori, a sinergijski bi doprinijeli povećanoj odgovornosti građana i donosioca odluka:

- korišćenje novih tehnologija (internet platforme i mobilne aplikacije);
- javne rasprave i ostali mehanizmi propisani Zakonom o lokalnoj samoupravi;
- participativno budžetiranje i monitoring lokalnih budžeta i
- mediji.

Pokazalo se da, od ova četiri prijedloga, prvi i posljednji model (internet/mobilne platforme i mediji) mogu za kratko vrijeme da mobilisu veliki broj građana. S druge strane, iako je za uspješno korišćenje ostalih mehanizama potrebno vrijeme da se ojača građanski kapacitet građana i demokratski kapacitet nadležnih organa, na njima bi trebalo da počiva budući razvoj lokalnih zajednica.

Da bi predloženi mehanizmi efikasno funkcionisali, neophodno je uspostaviti *partnerstva između različitih sektora*, kako bi se povezali resursi kojima raspolaže:

- **nevladin sektor, koji će pomagati da se obezbijede tzv. inputi/ulazne informacije, posebno sa lokalnog nivoa i od strane osjetljivih kategorija stanovništva s kojima su u direktnom kontaktu;**
- **vladin sektor, koji će omogućiti tzv. outpute/ pravovremenu reakciju na pitanja, komentare i zahtjeve od strane građana, ali i proaktivno ih uključivati u procese realizacije i praćenja ciljeva;**
- **mediji, a posebno TV produkcija, koji imaju potencijal da uključe najširu javnost u promociju i praćenje postavljenih razvojnih prioriteta; mediji mogu da imaju dvostruku ulogu, da samo prenose informacije ili da i sami budu noseći mehanizam.**

U kontekstu postmilenijumske agende važno je da nadležni organi (posebno radna grupa za praćenje MRC) uspostave model koji će omogućiti postavljanje realnih ciljeva i pokazatelja uspjeha, uzimajući u obzir i podatke s lokalnog nivoa, koji ne moraju da budu zvanični podaci nadležnih institucija, već se mogu oslanjati na izvještaje organizacija civilnog društva i multisektorskih timova, koji imaju direktan kontakt s građanima. Za razliku od dosadašnje situacije, ciljevi treba više da se promovisu na nivou lokalnih samouprava i lokalnih zajednica, posebno u mjestima gdje su izražene nejednakosti.

Na kraju, treba napomenuti da praktikovanje mehanizama za participativni monitoring utiče na njihovu buduću održivost kroz samoregulaciju i balansiranje društvene moći, čime se značajno povećava ne samo odgovornost vlade, već i građana.

Rezultati sprovedene on-line ankete

On-line anketa s formalizovanim upitnikom sprovedena je u periodu 10. jun – 10. jul 2014. godine. Uzimajući u obzir djelimična ograničenja koja ovakav vid ispitivanja donosi, ovi rezultati, u kombinaciji s drugim realizovanim metodama istraživanja (desk analiza i fokus grupe) omogućili su da se prikupе kvalitetni pokazatelji. U anketi je učestvovalo **1176** ispitanika/ca iz Crne Gore. Detaljna analiza strukture ispitanika/ca nalazi se u Tabeli br. 1.

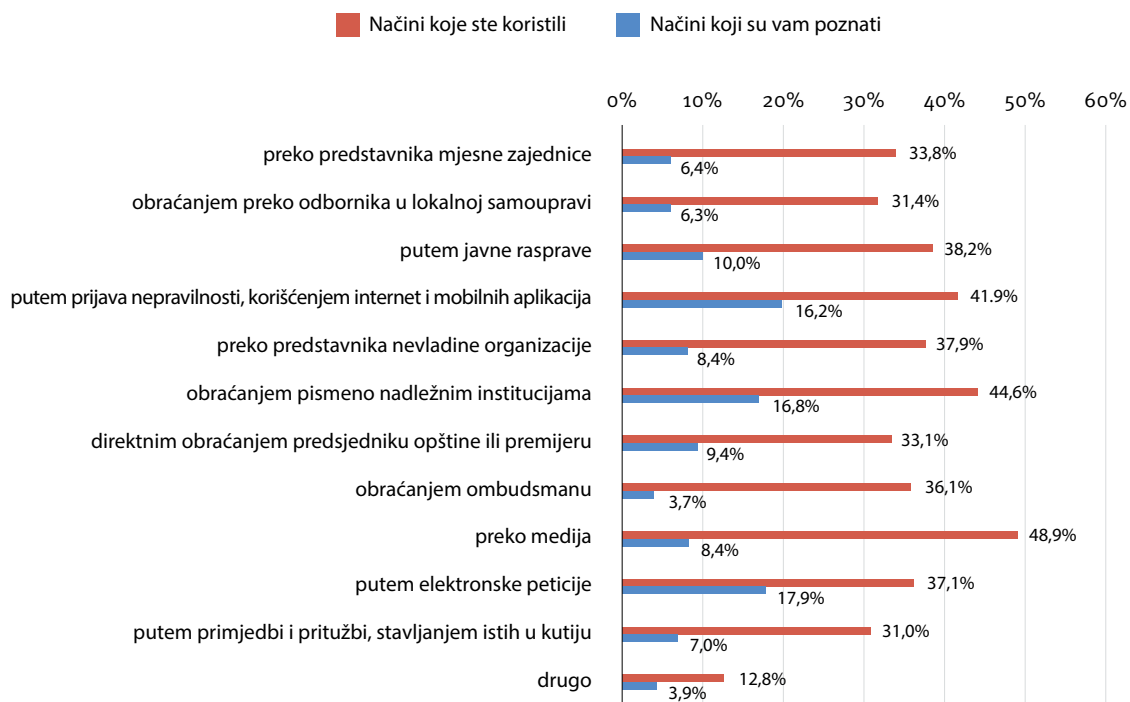
I Da li znate za neki način pomoću kojeg građani mogu nadležnim organima da iznesu svoje mišljenje i stav o aktuelnim pitanjima i problemima?

Samo 40% ispitanika/ca zna za neki način pomoću kojeg može da učestvuje u donošenju odluka, dok gotovo dvije trećine nije sigurno (24,5) ili ne zna (32,2). Manji procenat ispitanika koji je odabrao opciju “drugo” uglavnom je dao slične odgovore: da građani na više načina mogu da iznesu svoj stav i mišljenje, ali da ih, po njihovom mišljenju, nadležni organi ne uzimaju u obzir prilikom donošenja i sprovođenja politika.

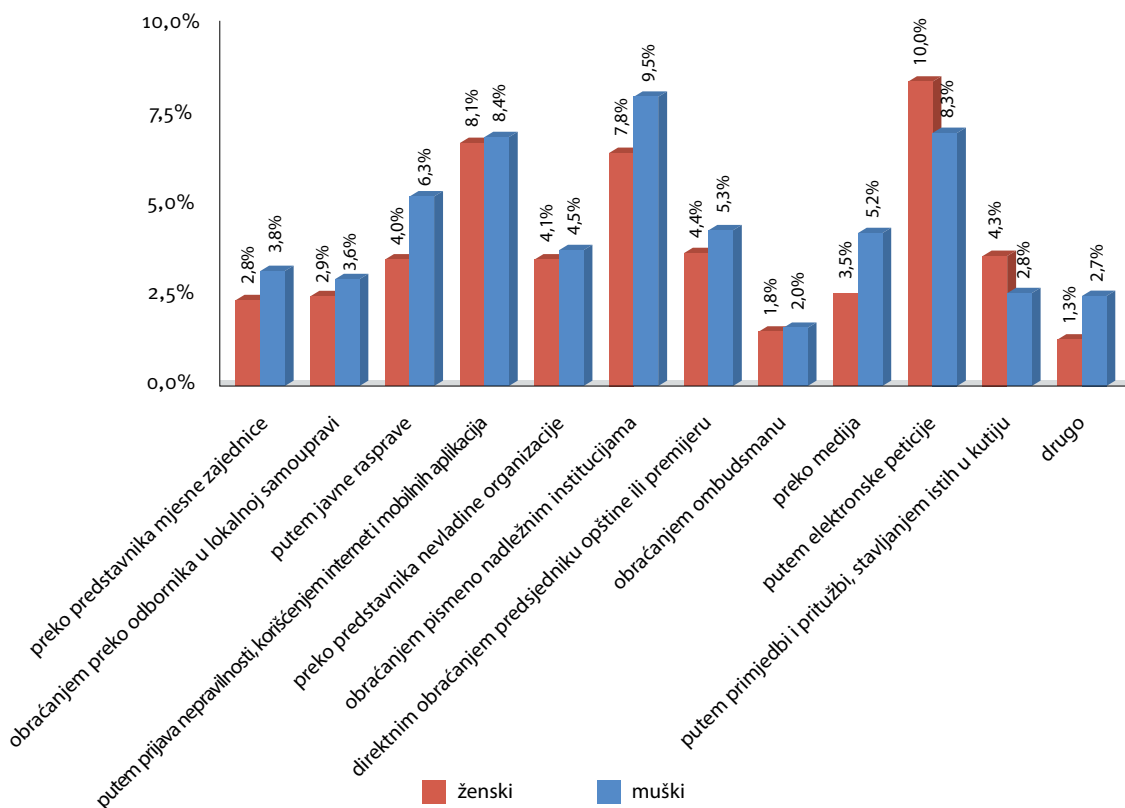
II Koji od nabrojanih mehanizama su vam poznati, a koje od njih koristili ste do sada?

Pored toga što je nizak nivo informisanosti ispitanika o postojećim mehanizmima, **svaki ponuđeni mehanizam je nepoznat za minimum pola ispitanika, takođe je nepovoljan odnos između procenta ljudi koji su upoznati s načinima participacije i broja ljudi koji zaista i koriste te mehanizme.** Najvećem

broju ispitanika poznato je obraćanje nadležnim organima pismenim putem i korišćenje medija. Žene su, iako ne u značajnoj mjeri, manje upoznate s većinom mehanizama. Evidentno je da žene imaju manje iskustva s korišćenjem predloženih modela, pa su tako češće od muškaraca koristile samo elektronsku peticiju i stavljanje pritužbi i primjedbi u kutiju. Žene su znatno manje bile prisutne na javnim raspravama, u medijima, a u manjoj mjeri su se obraćale i nadležnim institucijama i donosiocima odluka.



Grafik br. 1: Odnos između mehanizama sa kojima su građani upoznati i koje su koristili (u % ukupnog broja anketiranih)



Grafik br. 2: Procenat ispitanika koji su koristili neki od načina da iznesu svoje mišljenje i stav o aktuelnim pitanjima i problemima nadležnim organima, po polu

III Da li ste do sada na bilo koji način učestvovali u donošenju odluka u svojoj opštini ili na nacionalnom nivou?

Samo trećina ispitanika je do sada učestvovala u donošenju odluka, dok dvije trećine navodi da nema to iskustvo. Treba napomenuti da se ovdje radilo o postavljenom otvorenom pitanju, čiji je rezultat da građani nijesu sigurni šta se sve može podrazumijevati pod učešćem, pa češće daju negativan odgovor. Zbog toga slijedi kontrolno pitanje, gdje se vidi da je broj onih koji su učestvovali u donošenju odluka, makar na lokalnom nivou, značajno veći.

A (Ako je odgovor da, u kojem ste od navedenih mehanizama učestvovali u svojoj opštini?)

Ukupno 59,6% ispitanika koristilo je neki od mehanizama za participaciju na lokalnom nivou. Najveći broj njih učestvovao je u potpisivanju peticije (31,1%), zatim u javnoj raspravi (14,2%) i građanskoj inicijativi. Žene su, u većoj mjeri nego muškarci, koristile samo peticiju, dok su znatno manje bile prisutne na zborovima građana i javnim raspravama.

B Ako je odgovor ne, zašto nijeste učestvovali u donošenju odluka na lokalnom nivou?

Skoro polovina ispitanika koji ne koriste mehanizme na lokalnom nivou kao razlog su naveli da *ne vjeruju da išta može da se promijeni ako se obrate nadležnom organu*. Značajan broj ispitanika (28,8%) istakao je da nijesu bili informisani o procedurama za učešće, dok je 15,4% bilo nezainteresovano. Ostali razlozi koji su navedeni bili su: organizovanje konsultacija u toku radnog vremena kada građani ne mogu na napuste svoja radna mjesta kako bi učestvovali, nedovoljno vidljivi pozivi od strane nadležnih organa ili sugrađana, a neki izjavljuju da nije bilo potrebe – problema zbog kojeg bi reagovali.

IV Da li mislite da su nadležni organi u mogućnosti da odgovore na sve zahtjeve

građana?

Samo 26,7% ili nešto više od ¼ ispitanika misli da nadležne institucije mogu da odgovore na zahtjeve građana/ki koje im oni upute, dok čak 64,5% smatra da ne mogu.

Kao glavne razloge za ovakvu situaciju učesnici ankete navode lošu organizovanost unutar institucija i lošu podjelu nadležnosti. U dijelu odgovora “drugo” (15,9%) preovlađuju stavovi koji kao glavne uzroke njihove neaktivnosti ističu postojanje korupcije, zatim nezainteresovanost, neznanje i nestručnost zaposlenih u državnim institucijama. Ispitanici koji rade u državnom sektoru navode kao razlog i da ovo pitanje nije prioritet, kao i nedostatak finansijskih sredstava, posebno za terenski rad.

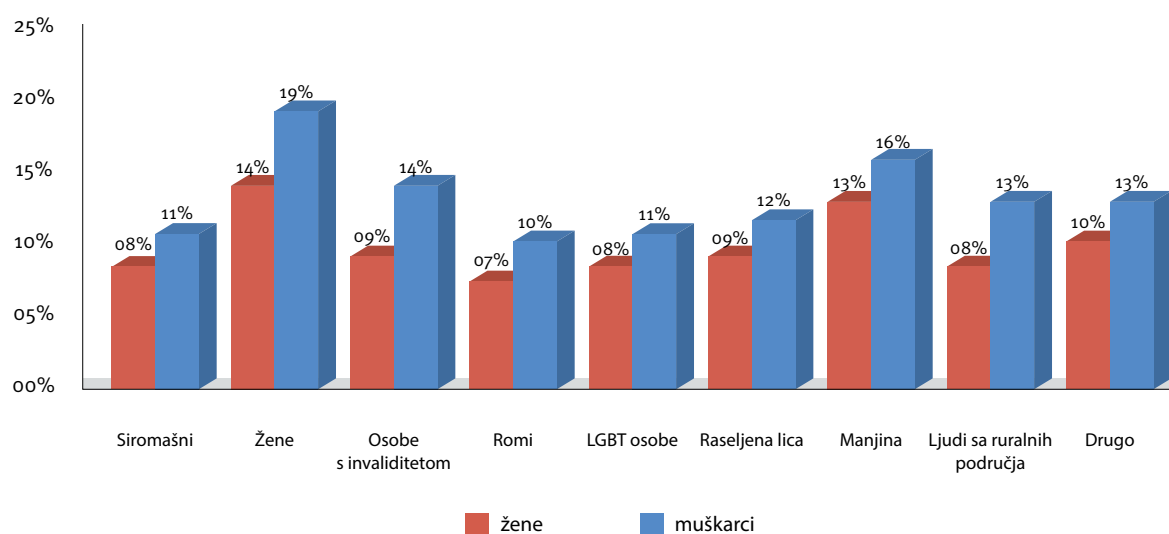
V Da li ste do sada koristili internet platforme (Portal E-uprava ili web stranicu nadležnog organa) za komunikaciju s nadležnim organima?

Čak 63,4% ispitanika nije koristilo on-line platforme koje su dostupne za komunikaciju s nadležnim institucijama iako je upravo ova anketa sprovedena na jednoj takvoj platformi.

U slučaju da jesu koristili navedene platforme, 30,2% je dobilo odgovor na svoj zahtjev, što je svakako mali procenat. Gotovo polovina (47,5) ispitanika navodi da nije dobilo povratnu informaciju, dok su ostali uglavnom dobili “proceduralni” odgovor kojim njihov zahtjev nije bio riješen. Dio ispitanika je naveo da je situacija različita u zavisnosti od toga kojoj su se instituciji obratili.

VI Da li mislite da u Vašoj opštini jednako mogu da ostvare svoja prava pripadnici osjetljivih kategorija stanovništva?

Kada je u pitanju ostvarivanje prava predstavnika/ca ranjivih grupa na lokalnom nivou, ispitanici smatraju (44%) da su od ponuđenih kategorija žene u najboljoj poziciji, iako navode da je ova kategorija



Grafik 3: Procenat ispitanika koji misle da pripadnici osjetljivih kategorija stanovništva mogu jednako ostvariti svoja prava na opštinskom nivou

preširoko definisana. Za njima slijede manjinski narodi, koje navodi 37,8% ispitanika. Kao ranjivu grupu s najmanje šansi da ostvari svoja prava na lokalnom nivou, izdvajaju Rome i siromašno stanovništvo (22,1% odnosno 23,8%). Većina ispitanika smatra da nijedna ranjiva grupa ne može da ostvari svoja prava na lokalnom nivou.

Čak 30,2% ispitanika je označilo opciju “drugo”, gdje su ukazali da postoje i povlašćene kategorije stanovništva, kao što su pripadnici političkih partija na vlasti, njihova rodbina i (poslovno ili privatno) povezana lica. S druge strane, navedene su i dodatne kategorije stanovništva koje nemaju jednake mogućnosti (nezaposlena lica, samohrane majke, korisnici psihoaktivnih supstanci).

VII Kakav oblik saradnje između građana i vlasti bi Vama lično najviše odgovarao?

Na pitanje koji oblik participacije bi njima najviše odgovarao, ispitanici/ce su dali/e različite odgovore, u kojima su pomenuti gotovo svi postojeći mehanizmi i kanali komunikacije. Najveći broj odgovora ukazuje na to da građani nemaju posebne preference u pogledu mehanizma, već im je važno da ono što već postoji bolje profunkcioniše u praksi.

Rezultati fokus grupa

Informisanost građana o načinima pomoću kojih nadležnim organima mogu da iznesu svoje mišljenje i stav o aktualnim pitanjima i problemima

Ispitanici koji pripadaju kategoriji **građana ispod linije siromaštva** uglavnom su se pismeno obraćali institucijama i to najčešće posredstvom nevladinih organizacija. Izuzetno mali broj ispitanika se u vezi sa svojim problemima obratio predsjedniku opštine, dok se premijeru i ombudsmanu nije obratio niko od ispitanika, a s obraćanjem putem prijave nepravilnosti, korišćenjem internet i mobilnih aplikacija apsolutno nijesu upoznati, pa samim tim nemaju iskustva s ovim

načinima iznošenja svog stava i mišljenja.

Građanima sjevernih opština i ruralnih područja najpoznatiji mehanizam je „obraćanje preko odbornika u lokalnoj samoupravi“, zatim preko medija, na javnim raspravama, te pismeno nadležnim institucijama. *Mladi iz seoskog područja* naveli su da su mogli da iznesu svoje stavove i mišljenja o pojedinim pitanjima i problemima i preko predstavnika seoskih mjesnih zajednica i nevladinih organizacija. *Mladi koji žive u gradu* prepoznali su sve vidove komunikacije s nadležnim institucijama, ali su koristili samo elektronske peticije, kroz koje su pokušali da riješe studentska pitanja, obraćanje pisanim putem nadlež-



Stanovnici planinskog regiona Piva na sjeveru Crne Gore razmatraju aspekte njihovog većeg učešća u procesima donošenja odluka. Foto: Miloš Vujović

nim institucijama i ministarstvima za određenu vrstu problematike, učešće kroz medije, đački parlament.

Djeca iz hraniteljskih porodica uglavnom su bili poznati načini obraćanja pismom, mejlom, telefonom, direktnim kontaktom, peticijama, ali ističu da ovi mehanizmi ne obezbjeđuju sigurnu participaciju bez pomoći i podrške odraslih. Stoga su kao najčešće korišćen način istakli obraćanje preko nevladinih organizacija, korišćenje pisma i direktnog kontakta: sa gradonačelnikom, sekretarijatom, mjesnom zajednicom, upravom škole, centrom za socijalni rad.

Osobe s invaliditetom su, osim ličnog i obraćanja pisanim putem, koristili institut „slobodna stolica“, javna okupljanja i obraćanje medijima. Institut „slobodne stolice“ koristili su preko svojih udruženja, a kao rezultate ističu polovična rješenja (prijedlog se usvoji, ali se često ne realizuje). Iskustva s pisanjem molbi za rješavanje njihovog problema su loša, jer najčešće ne dobiju nikakav odgovor. Uključivanjem medija problem se učini vidljivijim, ali neki veći rezultati nijesu prepoznati.

„Obratio sam se medijima, oni su napisali tužnu socijalnu priču i na tome se završilo.“

– muškarac, raseljeno lice

Djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju uglavnom su istakla svoje učešće u radu školskog parlamanta.

Roditelji – staratelji osoba sa smetnjama u psihofizičkom razvoju izjavili su da su im načini na koje mogu da iznesu mišljenje nadležnim institucijama “apsolutno” nepoznati, da ništa o tome ne znaju i da u trenutku kada imaju važan problem *ne znaju kome da se obrate*.

Romska populacija komunikaciju s nadležnim organima vidi prije svega kroz prijavljivanje nadležnim institucijama različitih vidova diskriminacije s kojima se suočavaju. Čak i obrazovaniji Romi nemaju dovoljno informacija na koji način mogu da se uključe u rješavanje drugih pitanja. Romska populacija uglavnom se obraća Romskom savjetu i nevladinim

organizacijama koje se bave pitanjima Roma. Ostali najčešće korišćeni mehanizmi obraćanja su putem predstavnika mjesne zajednice, pismeno obraćanje nadležnim institucijama, predsjedniku opštine i preko medija. Učestvovanje preko odbornika, odnosno predstavnika u lokalnoj samoupravi nikada nijesu koristili kao mehanizam, Ombudsmanu se nikada nije pisalo, a elektronske peticije uopšte nijesu korišćene.

Romkinje, za razliku od muške populacije, nijesu upoznate s načinima pomoću kojih mogu nadležnim organima da iznesu svoje mišljenje i stav o aktuelnim pitanjima i problemima. Za većinu mehanizama učesnice nijesu nikada ni čule. Osim usmenih i povremeno pisanih primjedbi nadležnim organima, učesnice nijesu koristile nijedan drugi dostupni mehanizam učešća. Medije kao mogući vid komunikacije ne prepoznaju, iako je bilo primjera iznošenja problema pojedinih Romkinja u javnosti. Kao posrednicima u obraćanju državnim organima, Romkinje su se uglavnom obraćale Crvenom krstu Crne Gore.

Raseljena lica koja su učestvovala u fokus grupama ističu da, bilo da imaju novi status stranca sa stalnim nastanjenjem ili još uvijek imaju status raseljenih lica, nemaju pravo glasa, a samim tim ni prava učešća u političkom životu Crne Gore. Učesnici nabrajaju kojih sve prava su lišeni, dajući generalan stav da **ako nemaju najosnovnija prava – onda priča o učešću u praćenju rada Vlade izgleda besmislena i suvišna**.

”Ja nemam hljeba da jedem, nemam gdje da radim, mene samo to interesuje.” – žena, raseljeno lice

Ipak, ispitanici (raseljena lica) su kao poznate načine učešća građana preko kojih mogu nadležnim organima da iznesu svoje mišljenje o aktuelnim pitanjima i problemima naveli obraćanje konzularnom ili diplomatskom predstavništvu zemlje porijekla u Crnoj Gori, rukovodiocima opštine, posredovanje uz pomoć predstavnika NVO, kao i lokalnog povjerenika za raseljena lica. Povjereniku se obraćaju lično ili pismenim putem, nakon čega on nadležnim organima lokalne samouprave predočava probleme



Facilitatorica usmjerava diskusiju na jednoj od brojnih fokus grupa organizovanih sa ciljem dobijanja povratne informacije od različitih grupa ljudi iz Crne Gore. Foto: Miloš Vujović

s kojima se susreću, zastupa njihove interese i na taj način predstavlja važan kanal komunikacije između ove marginalizovane grupe i nadležnih institucija. Veliki značaj ispitanici su dali i postojanju NVO “Pravni centar“, koja se bavi pružanjem besplatne pravne pomoći, gdje se uvijek mogu obratiti i dobiti pravovremene i tačne informacije koje se tiču njihovih prava, kao i sve druge vidove pravne pomoći.

Žene preduzetnice uglavnom su upoznate sa svim oblicima građanske participacije, a mnoge od mehanizama su i koristile (peticije, obraćanje ombudsmanu, javne rasprave i diskusije, obraćanje gradonačelniku i njegovoj službi..).

Učesnici fokus grupa iz **državnih organa** izjavili su da su upoznati sa svim mehanizmima koje mogu upotrijebiti u obraćanju državnim organima, ali vrlo rijetko su ih koristili. Ispitanici navode da su uglavnom „koristili mehanizme iz uloge donosioca odluke ili predlagača“. Najčešći mehanizam koji je koristila ova grupa ispitanika je pisana i elektronska peticija, koju bez obzira na to što „pripadaju Vladi“ vide kao svoju građansku podršku. Ispitanici su se takođe složili s izjavom da „većina ljudi ne vjeruje u mehanizme, iako ni sami nijesu nikada probali da ih koriste“.

Kojom prilikom ste učestvovali u donošenju odluka, opišite kako je tekao proces i kakav je bio rezultat Vaših aktivnosti (da li ste dobili odgovor ili rješenje kakvo ste priželjkivali?)

“Ombudsman je analizirao svu moju dokumentaciju i dostavio mišljenje nadležnom organu. Za mene je ova vrsta podrške bila naročito važna, posebno psihički, ali i zato što se mišljenje ombudsmana uvažava.” – žena preduzetnica

Ispitanici ugroženi siromaštvom tvrde da su u donošenju odluka učestvovali samo prilikom izbora. Što se tiče konkretnih problema zbog kojih su se obraćali nadležnim organima, tvrde da su uglavnom dobijali odgovore koji su negativni ili da im obećanja koja su dobijali od nadležnih nijesu ispunjena. Najveći problem su vidjeli u nedostatku uvažavanja urgentnosti njihovog problema. Svi ističu da je i pismeno obraćanje problematično, jer se odgovor često ne dobija i time se aktivnost završava, posebno ako se ne poznaju drugi načini da se dođe do traženog odgovora.

Građani sjevernih opština ističu da jedan od najpoznatijih mehanizama – “obraćanje preko odbornika u lokalnoj samoupravi” – ne daje rezultate ukoliko vas zastupa odbornik iz opozicione partije.

Kao pozitivna iskustva, **mladi** ističu elektronske peticije koje su pokrenute za prava studenata i koje su dale rezultata u ostvarivanju njihovih prava. Učesnici su istakli da su njihove inicijative usmjerene ka donosiocima odluka bile najuspješnije kada su koristili više mehanizama uticaja istovremeno. Istaknut je primjer učenika koji su bojkotom nastave, pisanjem zahtjeva Ministarstvu prosvjete i uključivanjem medija u akciju, uticali na izbor nastavnog kadra.

Djeca iz hraniteljskih porodica, uz podršku NVO Centar za prava djeteta Crne Gore, organizovala su sastanak sa gradonačelnikom, na kom su iznijeli



*Fokus grupa sa mladima sa smetnjama u razvoju na temu njihovog većeg učešća u procese donošenja odluka.
Foto: Miloš Vujović*

probleme, mišljenja i ideje i dobili direktne odgovore i konkretna rješenja za hraniteljske porodice i djecu s područja Podgorice.

Osobe s invaliditetom ističu da nikada sami, kao pojedinci, nijesu učestvovali u donošenju odluka. Prisustvovali su sastancima ispred NVO, ali njihovi prijedlozi, i kada budu prihvaćeni, najčešće se u praksi ne primijene. Često su kao mehanizam uticaja koristili okrugle stolove na kojima su prisustvovali rukovodioci nadležnih organa, pismeno se obraćali premijeru, ministru rada i socijalnog staranja, pozvali na razgovor. Djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju imala su prilike da učestvuju u izboru destinacije za ekskurziju i izboru predsjednika odjeljske zajednice, ali ističu nezadovoljstvo što ih „niko ne pita“ i za druge probleme koji se tiču djece (jer su maloljetni).

Obraćanje preko predstavnika mjesne zajednice poznato je kao mogućnost koju su često koristili **predstavnici romske zajednice**. Primjeri su najčešće lokalne prirode, koji se odnose na poboljšanje infrastrukture u naselju (postavljanje rasvjete, presvlačenje asfalta), rješavanja dugoročnih komunalnih problema. Predstavnike mjesne zajednice, međutim, uglavnom

kontaktiraju preko predstavnika romske zajednice, kako bi se njihovi zahtjevi bolje čuli. Predsjedniku opštine se pisalo, ali su se obraćanja uglavnom odnosila na molbe socijalnog karaktera – najčešće na jednokratnu novčanu pomoć. Ali i tada se zapravo pisalo preko Romskog savjeta, jer su vjerovali da će tako prije pročitati pismo i odgovoriti, nego kada piše pojedinac. Mediji su uglavnom korišćeni preko Fondacije za stipendiranje Roma i Romskog savjeta.

Iskustva Romkinja uglavnom su vezana za direktnu komunikaciju sa direktorima raznih institucija (uglavnom Centar za socijalni rad, Zavod za zbrinjavanje izbjeglica i zdravstvenih institucija) gdje su naišle na dobar prijem, ali izražavaju nezadovoljstvo zato što nijedan od njihovih problema nije riješen. Vrlo često nailaze na „vidjećemo, biće“ i nakon toga im se niko ne obrati.

Raseljena lica su se obraćala nadležnim institucijama isključivo radi pomoći u rješavanju loših uslovi življenja uzrokovanih ekstremnim siromaštvom. Uglavnom se obraćaju predsjedniku opštine i premijeru, ministru za ljudska i manjinska prava, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, UNHCR-u, Upravi za zbrinjavanje

njavanje izbjeglica.

Iskustva su potpuno različita i, kako tvrde žene preduzetnice, ne zavise od institucija već od konkretnih ljudi koji rade u njima.

“Imam jako lijepo iskustvo sa Poreskom upravom, u svakom pogledu: da se daju informacije, potrebne instrukcije, da se ukaže na način na koji treba da se riješi problem, davanje objašnjenja zašto se nešto ne može riješiti odmah i kakva nova procedura treba da se pokrene, vrlo kvalitetno i profesionalno.”
– žena preduzetnica

Službenici državnih organa navode primjere učešća u javnim raspravama (javna rasprava povodom izgradnje biciklističkih staza, prostorno-urbanističkog plana za gradsku opštinu), zatim peticija za zaštitu rijeke Tare, promjenu radnog vremena za državne organe, povećanje kapaciteta vrtića, zaštita zelenih površina. Ali, često se nađu i u dvojnoj ulozi.

„Ja sam sad i odbornik u gradskoj opštini i tu vidim svoju značajnu ulogu, jer me ljudi često kontaktiraju da u njihovo ime dam neke prijedloge i sugestije ili primjedbe.“ – odbornik u skupštini lokalne samouprave

Za učesnike koji su dali negativan odgovor: Zašto nijeste?

„Živimo u takvom miljeu da je sramota da priznamo da smo siromašni i da nam treba pomoć. Sramota je da priznaš da nemaš, da ne znaš, da ne možeš. Teško mi je i sada o tome da pričam, ali imam to iskustvo... kada ste siromašni, to je potpuno drugo stanje svijesti. Ja nijesam željela da izađem iz kuće, jer sam bila u depresiji, gdje da učestvujem, ko će da me gleda, na osnovu čega da me

procjenjuje, da bih kao žena mogla da pričam sad sa vama, trebao mi je prvo posao. Jer, kako sam drugačije mogla doći ovdje? To je tužno, ali ja ranije nijesam imala snage ni da pričam sa ljudima, a ne da ja izrazim svoje mišljenje i da razmišljam da će nekoga biti briga za to.” – žena, početnica u biznisu iz sjevernog dijela zemlje

Siromaštvo je prepoznato kao poseban fenomen koji stvara kočnice kod ljudi da se aktivno uključe u dešavanja u zajednici. Ovo je relevantno za većinu osjetljivih kategorija stanovništva (Rome, seosko stanovništvo, samohrane majke itd.), koji su najčešće u slaboj materijalnoj situaciji.

Većina ispitanika iz svih fokus grupa nije koristila nijedan mehanizam, jer, prije svega, *nijesu bili upoznati s postojećim mogućnostima*. Čak i kada imaju informaciju, ona je uglavnom polovična, procedure su im nejasne i ne znaju kome i na koji način da se obrate. Uvjerenje da kao građani ne mogu ništa promijeniti izuzetno je izraženo kod svih ciljnih grupa, jer „donosioci odluka rade ono što su sami zacrtali i ne poštuju mišljenje građana“. Smatraju da bi njihovo mišljenje bilo izloženo potcjenjivanju, a da će nadležni odlučiti “kako oni hoće”.

Osobama s invaliditetom, čak i kada su motivisani za učešće, većina postojećih mehanizama nije dostupna, zbog arhitektonskih barijera i nedostatka gestovnih tumača.

Osim neinformisanosti, mladi ističu *nedostupnost interneta na seoskom području*, kao i nedostatak savremene tehnologije, što ih sprečava da koriste on-line aplikacije. Međutim, nije zanemarljiv broj mladih koji je odgovorio da svoje stavove i mišljenja ne treba da iznose prema nadležnim organima, jer smatraju da odluke treba da donose ljudi koji su plaćeni za taj posao i da su odluke koje oni donose najbolje za njih, to jest da imaju puno povjerenje u donosiocima odluka.

Kao prepreku za učešće, **žene** najčešće navode prezau-

zetost porodičnim obavezama i brigom o egzistenciji. One su takođe navele da su nerijetko sputane i od strane muževa, koji im govore da neće uspjeti u tome šta su naumile.

*„Sama nijesam pokrenula inicijativu, jer nijesam imala potrebe. Zapravo, svi imamo potrebu, ali jednostavno, tempo života mi je takav da sam u zadnjih šest godina sve osim građenja kuće i rađanja djece, usput i karijere, prihvatila kao da nemam vremena.“
– žena zaposlena u državnoj upravi*

Kada su u pitanju građanske inicijative, nekoliko učesnika je navelo da građani nijesu svjesni važnosti i snage udruživanja.

„Svako ima neki strah da se udruži i traži nešto od nadležnih institucija.“ – žena preduzetnica

Žene preduzetnice vide ogromnu prepreku u tome što „preduzetnici (i žene i muškarci) posmatraju jedni druge kroz prizmu konkurencije, a ne podrške, koja je neophodna kao preduslov da se problemi s kojima se susreću rješavaju sistemski, a ne sporadično”.

Službenici državnih organa koji nijesu koristili mehanizme obraćanja nadležnim organima tvrde da to nijesu činili zato što „nijesu imali neke velike probleme”, zato što se “ipak osjećaju privilegovani, jer imaju stalno zaposlenje” ili “nijesu nailazili na takve inicijative”.

Upoznatost sa formalnim modelima za neposredno učešće građana u izjašnjavanju i odlučivanju na lokalnom nivou: javna rasprava, inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja koje utvrdi opština statutom (peticije, prijedlozi i žalba). Šta mislite, zbog čega se ovi modeli nedovoljno koriste



Žene preduzetnice razmjenjuju stavove o načinima praćenja odgovornosti rada Vlade.

Foto: Miloš Vujović

u praksi? Kakvo je vaše iskustvo? Koje prepreke/poteškoće (za učešće putem ovih modela) vidite na strani građana, a koje na strani nadležnih lokalnih vlasti?

„Svi mehanizmi daju rezultate, ali treba biti strpljiv i uporan. To može da bude naporan put, pogotovo za žene.“ – žena preduzetnica

Bez obzira na to što zakon o lokalnoj samoupravi definiše set modela za neposredno učešće građana u izjašnjavanju i odlučivanju, veliki broj ispitanika izjasnio se da ne poznaje Zakon o lokalnoj samoupravi, a time ni modele učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju. Međutim, one ciljne grupe ispitanika koje imaju usku vezu i komunikaciju s nevladinim organizacijama upoznate su sa gotovo svim postojećim mehanizmima, ali su mišljenja da mnoge peticije i inicijative nijesu dale odgovarajuće rezultate, bez obzira na njihovo aktivno učešće i zalaganje. Takođe, iskustva građana u pokretanju nekih značajnih inicijativa, posebno kada su lokalni referendumi u

pitanju, nijesu pozitivna. Međutim, prepoznata su i brojna pozitivna iskustva učešća u javnim raspravama, gdje je veliki broj prijedloga i sugestija unijet u strategiju razvoja grada.

Razlozi nedovoljnog korišćenja postojećih modela građanskog učešća na lokalnom nivou su različiti i mnogi od njih su već navedeni u prethodnom poglavlju. Međutim, u ovom dijelu istraživanja ispitanici su jasno naveli prepreke i poteškoće kako na strani građana tako i na strani lokalne uprave.

Osim neinformisanosti, nepovjerenja u nadležne organe, sumnje u važnost i značaj koju bi njihova riječ i djela imala u navedenim vidovima neposrednog učešća u odlučivanju, ispitanici navode pasivnost i nedostatak motivacije i podrške u samom građanstvu, pa često ne osjećaju da u njima mogu imati saveznike u svojim akcijama.

Neki se vode mišlju: “Meni je dobro, mene se to ne tiče, baš me briga za druge.”



Mladi sa smetnjama u razvoju govore o preprekama za njihovo veće učešće u procesima donošenja odluka.

Foto: Miloš Vujović

“Često su i sami građani pasivni i očekuju da to neko drugi završi.” – djevojčica iz hraniteljske porodice

Osobe s invaliditetom navode nepristupačnost institucija za OSI i nezainteresovanost lokalnih vlasti za rješavanje njihovih problema, uz opravdanja da se nema dovoljno finansijskih sredstava, što kod osoba s invaliditetom stvara osjećaj da su i dalje na samoj margini društva i demotivise ih za dalje djelovanje.

Sumnja u uspjeh akcija i pozitivna rješenja i dalje su ključni faktori nedovoljnog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju na lokalnom nivou, jer će nadležni odlučiti “kako oni hoće”.

Raseljena lica smatraju da su navedeni mehanizmi dostupni samo državljanima Crne Gore i da oni kao raseljena lica nemaju mogućnost donošenja odluka i nemaju svog predstavnika u lokalnom parlamentu.

Kada je u pitanju **romska populacija**, često ističu strah da mogu, ukoliko kažu bilo što sa čime se ne slažu ostali i većina, snositi posljedice. Dio ispitanika čak vjeruje da im je za pokretanje bilo kakve inicijative na lokalnom nivou potreban novac. Kao razlog, ističe se i teška finansijska situacija, pa im je uglavnom fokus na tome kako prehraniti svoju porodicu na dnevnom nivou. Dodatni otežavajući faktor je nerazumijevanje modela učešća građana u odlučivanju.

“Kako jedan nepismen Rom da razumije institute neposrednog učešća građana u odlučivanju? Koga je briga za to!” – Rom, raseljeno lice s Kosova

Kada govore o preprekama na strani nadležnih lokalnih vlasti, većina ispitanika ističe sporost i nepovezanost institucija/organa, što uz previše birokratske procedure pojačava utisak da samo „lutaju, gube vrijeme i prave nepotreban trošak”.

Takođe navode preopterećenost poslom i nedostatak vremena donosioca odluka, nepostojanje kontakt osoba delegiranih za pitanja građana koje bi dale

jasne informacije i smjernice, nepostojanje građanskih biroa, neizgrađene odnose povjerenja po principu „lokalna uprava – servis građana“, nedostatak informacija i neredovno ažurirane sajtove lokalnih uprava.

Ispitanici su mišljenja da, iako su javni pozivi za učešće uredno objavljeni, izvršna vlast obično ne ispoštuje prijedloge, peticije, žalbe, molbe i slično koje upućuju građani, što jača osjećaj da ih pozivaju proforme, a ne zato što od njih očekuju značajniji doprinos. Nedostatak povratne informacije u smislu obavještenja ili pisanog materijala u vezi s njihovom inicijativom smatraju ne samo ozbiljnim propustom već dodatnom marginalizacijom njih kao članova zajednice.

Dio ispitanika tvrdi da su nekada i sami zahtjevi građana nejasni, konfuzni i da je zato važno: „Konkretno navesti šta vam treba, da znate šta da tražite i postavite dobro pitanje, da ne bi nastalo nerazumijevanje između građana i administracije.”

Navodi se nedostatak zdrave i dobre komunikacije između građana i donosioca odluke. Opšti zaključak se najjednostavnije može izvesti iz izjave jedne od učesnica fokus grupe sa ženama preduzetnicama:

„Postoje manjkavosti na obje strane – i kod onog ko treba da bude informisan i ima neko znanje, ali i na strani onoga ko treba da mu da informacije ili ga uputi na to znanje. Neko je zaposlen da te informacije pruži. Znači – ljudi, interesovanja i potreba – ne manjka, informacija takođe ne manjka, ali manjka te neke lijepe interakcije i solidarnosti. Manjka primjera dobre prakse.” – žena preduzetnica

Koliko su nadležni organi, po Vašem mišljenju, dostupni osjetljivim kategorijama stanovništva, koliko su oni uključeni u izjašnjavanje i odlučivanje o pitanjima od značaja za razvoj zajednice?

Gotovo svi ispitanici saglasni su da nadležni organi nijesu dostupni osjetljivim kategorijama stanovništva ni približno u mjeri u kojoj je to potrebno i da je posvećenost rješavanju problema marginalizovanih grupa minimalna. Smatraju da su posebno isključeni građani ispod linije siromaštva koji, kako tvrde, skoro nikada nijesu učestvovali u izjašnjavanju i odlučivanju. Učesnici fokus grupa smatraju da je nedovoljna uključenost osjetljivih kategorija u velikoj mjeri posljedica netransparentnosti i zatvorenosti organa za „prijem bilo kakvih inicijativa od tih kategorija”.

“Institucije moraju više da brinu o ranjivim grupama, da ih više pitaju šta je to što im treba i da na osnovu toga pružaju usluge, kako bi se svi osjećali bolje i imali kvalitetniji život.” – dječak iz hraniteljske porodice

Opšti je utisak da nadležni organi uglavnom marginalizuju osjetljive kategorije stanovništva kada je u pitanju njihovo učešće u kreiranju politika. Uglavnom su skoncentrisani na ispunjavanje njihovih socijalnih potreba i ne očekuju da je ovo kategorija stanovništva koja se konstruktivno može uključiti u rješavanje pitanja od značaja za razvoj društva, posebno kada su u pitanju pripadnici romske zajednice. Raseljena lica smatraju da su zbog njihovog specifičnog statusa, koji ih čini posebno ranjivim dijelom crnogorskog društva, nadležni organi posebno nedostupni.

S druge strane, iskustva nevladinih organizacija osoba s invaliditetom ukazuju na nedovoljno učešće donosioca odluka iz nadležnih organa na konsultativnim sastancima i javnim raspravama koje NVO organizuju, pa se stiče utisak da donosioci odluka vješto izbjegavaju lični kontakt s predstavnicima bilo koje marginalizovane grupe.

Žene smatraju da nemaju dovoljnu podršku nadležnih organa, posebno u dijelu olakšica u procesu ekonomskog osnaživanja. Ističu da sam ulazak u biznis za ženu najčešće ne predstavlja korak dalje u preduzetničkoj karijeri, već „šansu da se riješe ili ublaže problemi s kojima se suočava, dok pokušava da finansira i održi

svoju porodicu. Napominju da „žena koja želi da se bavi biznisom mora najprije da se izbori sa svojom porodicom i tu nađe opravdanje za svoje ideje i podršku, pa onda s donosiocima odluka...”

Mladi su istakli da su nadležni organi dostupni u skladu sa zakonskim aktima i da osjetljive kategorije stanovništva, s obzirom na njihovu problematiku, imaju više mogućnosti da se izbore za svoja prava od ostalih građana. Da se udružuju, to jest da imaju svoje predstavnike, pa tako lakše dolaze do svojih ciljeva.

Državni službenici smatraju da će osjetljive kategorije društva same dati konkretnije odgovore o tome koji su problemi s kojima se suočavaju, ali nijesu sigurni koji je to način komunikacije s nadležnim organima za njih najbolji, posebno za one koji su siromašni i nemaju pristup internetu. Možda jedino pismenim putem.

„To su neki njihovi problemi, možda bi bilo bolje da ih oni lično objasne.” – žena zaposlena u državnoj upravi

Koji način komunikacije s predstavnicima nadležnih organa Vama lično najviše odgovara, kako biste im se najlakše obratili (lično, putem telefona, poštom, e-mailom)? Na koji način se informišete o aktivnostima koje nadležni organi sprovode (TV, internet, štampani mediji)? Da li postoje lokalni mediji (radio i/li TV stanica, novine) i koliko su oni značajni?

“Najviše mi odgovara lična komunikacija, mislim da je to brži način da dođete do rješenja, jer ste u prilici da sve pojasnite. Važnost dopisa procjenjuju neki službenici, pa se dešava da i ne dođu do onog kom su poslati. Dobar način je i e-mail, ali treba misliti i na ljude sa sela, na siromašne ljude koji nemaju internet, pa bi tada bolje bilo da se koristi model pisma.” – djevojčica iz hraniteljske porodice

Lično obraćanje je za naše ispitanike/ce najbolji vid komunikacije s nadležnim organima. Tvrde kako im taj princip najviše odgovara, da se samo na taj način obezbjeđuje sigurnost i vjera u dalji napredak rješavanja problema. Ovaj pristup je od posebnog značaja za većinu ispitanika kojima je internet nedostupan (neobrazovani, ne posjeduju informatičku pismenost, a osim toga nijesu u mogućnosti da sebi priušte kupovinu računara, internet pretplatu i koriste ovaj vid komunikacije). Dijelu ispitanika, osim neposrednog kontakta, odgovaraju sastanci i javne rasprave, ali ističu da bi najsnažniji efekat dalo formiranje službe koja bi kroz komunikaciju sa stanovništvom prikupljala informacije o idejama i problemima koje kandiduje stanovništvo.

Mladi su istakli korišćenje mejla i pošte, ali i telefone, koje prevashodno koriste u cilju ostvarivanja komunikacije s nadležnim organima. Zbog specifičnosti njihove situacije i uslova u kojima žive, Romi smatraju da bi bilo najbolje da nadležni organi dođu u njihov kamp i direktno se upoznaju s njihovim problemima. Raseljena lica, osim ličnih kontakata, smatraju da je dobro komunicirati preko NVO koja se bave problemima raseljenih lica i lica koja su u riziku od apatridije.

Žene preduzetnice ističu da njihov način obraćanja zavisi od institucije kojima se obraćaju. Smatraju da svako ministarstvo treba da ima pult za pitanja iz svog resora, u zavisnosti od prirode problema i da za građane treba omogućiti sve načine komunikacije, da se dođe lično, ili da se nadležni kontaktiraju telefonom, poštom, e-mailom itd.

Zaposleni u državnoj upravi smatraju da način komunikacije zavisi od okruženja u kojem ljudi žive i rade.

„Mi koji radimo u državnoj upravi imamo veći pristup informacijama, na raspolaganju su nam svi raspoloživi mehanizmi. Ako se radi o osobi koja dolazi iz ruralnog područja, njoj je teže da dođe do potrebnih informacija, pa će i teže realizovati nešto što joj

je potrebno. Svi znamo da njima komunikacija preko interneta nije bliska. Iako su uglavnom pismeni, često su sezonski odsutni, na nadmorskim visinama gdje ne funkcionišu klasična sredstva komunikacije.“ – muškarac zaposlen u državnoj upravi

O aktivnostima državnih organa ispitanici se najčešće informišu putem radio i TV programa. Mogućnost za informisanje putem drugih medija (štampani mediji, internet itd.) nemaju, zbog manjka finansijskih sredstava. Kod mladih je suprotno, oni koriste mobilne telefone, elektronske uređaje, pa mnogo lakše i brže dolaze do informacija. Romi uglavnom dobijaju informacije od predstavnika Crvenog krsta Crne Gore i UNHCR-a, djelimično i od drugih nevladinih organizacija.

Važnost lokalnih medija ne smatraju značajnim, a većina nije ni upoznata s njihovim postojanjem u opštinama u kojima žive.

Šta bi Vas lično (dodatno) motivisalo da se angažujete, kako po Vama izgleda idealan model za saradnju između građana i vlasti?

Ispitanici navode da bi ih za aktivnije učešće motivisalo detaljnije informisanje o dešavanjima u zajednici, kao i spremnost lokalne uprave da na pitanja i zahtjeve građana odgovara u razumnom roku.

„Osnovna kultura je, kad nekome pošaljete e-mail, da vam javi da je primio ili odgovori na konkretan zahtjev. Mislim da je povratno informisanje jako bitno. Čak i ako neka stvar ne može da se završi iz bilo kojih razloga, trebalo bi da bude obaveza nadležnih da nas obavijeste o tome.“ – žena zaposlena u Privrednoj komori

Ističu potrebu za većom vidljivošću postignutih rezultata, posebno u građanskim inicijativama, transpa-

rentnost svih aktivnosti, veću komunikaciju između građana i vlasti kroz obostrano razumijevanje, kao i veću vidljivost postojećih mehanizama.

„Vidljivost postojećih mehanizama je jako važna – da ti znaš da je negdje istaknuto da postoji npr. skupština stanara, da znaš gdje su prostorije mjesne zajednice kojoj pripadaš, da imaš pravo da dođeš i nešto predložiš.“ – žena zaposlena u državnoj upravi

Ističu da bi ih za aktivniji angažman najviše motivisalo poštovanje njihovog mišljenja i lično uvjerenje da će njihovo učešće doprinijeti boljem položaju osoba s invaliditetom u zajednici.

„Samo onaj ko zna da poštuje tuđe mišljenje i razumije tuđi problem može da ga i riješi, ako toga nema, onda je sve napor, brzo se umoriš i sve ti se čini uzaludnim.“ – žena zaposlena u državnoj upravi

Motivisala bi ih spremnost nadležnih organa da lično s njima razgovaraju o problemima. Uvjereni su da bi građani bili aktivniji kad bi bili bolje informisani, kada bi neka njihova inicijativa bila uspješna, odobren njihov prijedlog, prihvaćena sugestija. Istakli su da ih najviše motiviše želja za promjenama koje bi doprinjele boljem životu.

“Mi ne možemo sve da znamo, to je nerealno, ali institucije treba da nas informišu o svemu, o zakonima koje donose, o našim pravima, o tome kome se možemo obratiti, na koji način i kada, da razviju modele uključivanja djece i mladih kako bi što više doprinijeli razvoju grada i države.” – dječak iz hraniteljske porodice

Ispitanici smatraju da bi poboljšanje kvaliteta njihovog života i prestanak svakodnevne borbe za egzistenciju i puko preživljavanje doprinio većoj uključenosti

ove populacije u bilo koji vid društvenih dešavanja.

„Kad postoji nekakav događaj, ja često kažem “nemam vremena”, a moja drugarica kaže “ja imam vrijeme, ali nemam novca i volje”. Nije ista pozicija nekoga ko radi i ko ne radi. Šta je briga za tamo neku peticiju kad nema osnovnih elemenata koji joj u životu trebaju: nema posao, nema stan. Neko ko ne radi nije informisan niti uključen, drugačija su interesovanja.” – žena početnica u biznisu

Snažnu motivaciju dali bi primjeri solidarnosti i dobre prakse u obezbjeđivanju podrške građanskim inicijativama na svim nivoima.

„Bilo bi dobro da postoji neki formalizovani način da se obratiš ministarstvu, opštini, bilo kome, da postoji neka prijavnica gdje čovjek može da dođe i da kaže koji problem želi da riješi. Da preda dokumenta napismeno, ili, pošto vjerovatno nije pismen, da mu službenik na prijavnici pripremi i zavede zahtjev i prosljedi nadležnom organu. Ne mislim da bi ova dodatna obaveza za arhivare predstavljala veliki problem, jer je broj ljudi koji nijesu pismeni ipak relativno mali.” – žena, zaposlena u državnoj upravi

Idealni model za saradnju između građana i vlasti ispitanici uglavnom ne vide kroz uspostavljanje nekih novih mehanizama, već ga vezuju za jačanje postojećih, uz uvođenje principa transparentnosti, jednakosti u odlučivanju, odlučivanja u skladu s potrebama građana, a ne trenutnih politika, i jačanje odnosa obostranog uvažavanja, poštovanja i povjerenja.

Ispitanici naglašavaju važnost bolje komunikacije kroz neposredne kontakte između građana i vlasti (skupove građana i lokalne uprave, sastanke, diskusije, posjete predstavnika vlasti na terenu, dane otvorenih

vrata u institucijama i slično). Predlažu uvođenje jasnijih procedura o postupanju po zahtjevu građana, s jasno definisanim nadležnostima institucija i rokovima.



Razgovor sa mladim osobama sa smetnjama u razvoju o mogućnostima za njihovo veće učešće u procesima donošenja odluka.

Foto: Miloš Vujović

Zaključci

Većina ljudi koji žive u Crnoj Gori nije upoznata s načinima pomoću kojih može da učestvuje u donošenju odluka i praćenju rada nadležnih organa, a samo mali broj onih koji to jesu koristi postojeće mehanizme. Posebno zabrinjava činjenica da većina osoba koje pripadaju osjetljivim kategorijama stanovništva nikad nije koristila nijedan način iznošenja stava i mišljenja o pojedinim problemima i pitanjima kod nadležnih institucija. Međutim, indikativno je da većina ispitanika u praksi jeste koristila neke od postojećih mehanizama, ali ih ne prepoznaje kao takve, prije svega jer su njihova obraćanja nadležnim organima imala za cilj rješavanje ličnih egzistencijalnih problema, bez značajnijeg društvenog interesa.

Ispitanici koji su upoznati s modelima participacije, najčešće prepoznaju obraćanje nadležnim organima pismenim putem i korišćenjem medija, zatim javne rasprave, način prijava nepravilnosti korišćenjem interneta i mobilnih aplikacija, obraćanje putem nevladine organizacije, premijeru, ombudsmanu, dok se obraćanje preko odbornika lokalne uprave nalazi na najnižoj skali prepoznatljivosti. Najčešće korišćeni mehanizmi su: elektronska peticija, pismeno obraćanje nadležnim institucijama, javne rasprave, internet i mobilne aplikacije. Poređenja radi, osim pismenog obraćanja, svi navedeni najčešće korišćeni mehanizmi su skoro u potpunosti nedostupni siromašnom stanovništvu.

Žene su, iako ne u značajnoj mjeri, manje upoznate s većinom mehanizama, ali ih mnogo rjeđe koriste u odnosu na muškarce. Žene su češće od muškaraca koristile samo elektronsku peticiju i stavljanje pritužbi

i primjedbi u kutiju, a znatno manje su bile prisutne na javnim raspravama, u medijima i obraćanju nadležnim institucijama i donosiocima odluka. Situacija je još nepovoljnija na lokalnom nivou, gdje su žene u samo malo većem procentu koristile peticije.

Stiče se utisak da inicijative koje podrazumijevaju okupljanje građana (javna rasprava, zbor građana) i dalje tradicionalno pripadaju muškarcima. Ovo je vrlo jasan pokazatelj još uvijek patrijarhalnog društvenog konteksta u Crnoj Gori, koji u dovoljnoj mjeri ne ohrabruje učešće žena u javnoj sferi.

Posebnu pažnju zavrjeđuju *Romkinje*, koje, za razliku od muške populacije, nikada nijesu čule za većinu mehanizama koji bi im omogućili da iznesu svoje mišljenje i probleme, i koje, osim usmenih i povremenih pisanih primjedbi, nikada nijesu koristile nijedan drugi dostupni mehanizam učešća.

Pozitivan primjer informisanosti i korišćenja mehanizama obraćanja nadležnim organima prepoznat je kod *žena preduzetnica*, od kojih su mnoge koristile peticije, obraćanje ombudsmanu, javne rasprave i diskusije, obraćanje gradonačelniku i njegovoj službi.

Ispitanici koji pripadaju posebno osjetljivim kategorijama društva istakli su nepoznavanje procedura korišćenja postojećih mehanizama, što ih sprečava da iznesu svoje mišljenje i stav o aktuelnim pitanjima i problemima. Nadležnim organima najčešće su se obraćali pisanim zahtjevima, zatim preko predstavnika nevladinih organizacija, mjesnih zajednica, i izuzetno malim dijelom preko odbornika u lokalnoj

samoupravi.

S obzirom na nedostupnost interneta na seoskom području, kao i nedostatak savremene tehnologije, *mladi sa sela* nijesu bili u mogućnosti da koriste on-line platforme i mobilne aplikacije. S druge strane, *mladi iz grada* su prepoznali sve vidove komunikacije s nadležnim institucijama, a najviše koriste internet platforme i mobilne aplikacije, elektronske peticije, obraćanje pisanim putem i medije.

Djeca su uglavnom učestvovala u radu učeničkog parlamenta, ali ističu da svi postojeći mehanizmi ne obezbjeđuju sigurnu participaciju bez pomoći i podrške odraslih.

Romi su jako malo uključeni u procese donošenja odluka ili kreiranja politika na bilo kom nivou. Osim preko nevladinih organizacija, romska populacija obraća se Romskom savjetu, dok *raseljena lica* svoje stavove i probleme iznose preko lokalnog povjerenika za raseljena lica.

Zabrinjavajuće je uvjerenje velikog broja raseljenih da samim tim što nemaju pravo glasa ne mogu da iznose svoje stavove niti utiču na javne politike. Osjećaj pripadnosti društvu, koji raseljena lica još uvijek nemaju zbog neriješenog statusa, utiču na njihovo smanjeno interesovanje za učestvovanje u procesu donošenja odluka. Takođe, i *roditelji djece sa smetnjama i teškoćama u razvoju* ne osjećaju da je društvo dovoljno zainteresovano za probleme njihovih porodica, samim tim i ne osjećaju se dovoljno motivisanim da se više uključe u donošenje odluka.

Treba istaći da se veliki broj predstavnika marginalizovanih grupa, poput osoba s invaliditetom, Roma i raseljenih lica, samoorganizovao i *kroz udruženja građana utiče na nadležne organe*. Ova vrsta organizovanog djelovanja otvorila je nove mogućnosti i veće šanse za korišćenje mehanizama poput javnih rasprava, instituta „slobodna stolica“ i građanskih inicijativa.

Građani koji su zaposleni kod državnih organa uglav-

nom su dobro upoznati sa svim mehanizmima, ali ih rijetko koriste, jer ne prepoznaju potrebu za tom vrstom djelovanja, koje više vide kao potrebu onih koji su direktno ugroženi nekim problemom. Kako se uglavnom nalaze u ulozi „donosioca odluke ili predlagača“ najčešće su koristili mehanizme javne rasprave i povremene peticije, koje se uglavnom tiču rješavanja problema u samim državnim organima. Teme na kojima se predstavnici državne uprave angažuju kao građani uglavnom su „meke“ – zaštita zelenih površina i kultura. Predstavnici državnih organa se vrlo teško stavljaju u ulogu građana i polazeći od pozitivnih ličnih iskustava inicijativa pokrenutih na nivou državnih organa imaju stav da većina ljudi ne vjeruje u mehanizme samo zato što nikada nijesu probali da ih koriste. Nasuprot tome, građani navode, kao jedan od razloga za svoju nedovoljnu uključenost, veliki broj neuspjelih inicijativa i nedovoljan broj vidljivih primjera dobre prakse.

Iskustva ispitanika u obraćanju državnim organima su različita. Elektronska peticija ističe se kao najdostupnija velikom broju korisnika, ali ne i grupama ugroženim siromaštvom. Pisani zahtjevi se najčešće koriste, ali s izuzetno malo pozitivnih rezultata, koji se kreću od izostanka odgovora, preko odbijajućih odgovora, do upornog ćutanja administracije. Obraćanje preko odbornika u lokalnoj samoupravi ne daje rezultate, ako zahtjev nije u skladu sa stavom vladajuće partije i lako se dobija etiketa „opozicije“. Za probleme lokalne prirode obraćanje preko mjesne zajednice najčešće je dalo rezultate. Uključivanje medija problem čini vidljivijim i šalje neposrednu, ali važnu poruku donosiocima odluka. Javne rasprave date su kao dobar primjer za iznošenje stavova i prijedloga za rješavanje problema. Peticije su istaknute kao jedan od najboljih mehanizama omasovljavanja procesa koji daje i najvidljivije rezultate. Dio ispitanika prepoznao je prednosti udruživanja građana, pa su iskustva u pokretanju inicijativa preko nevladinih organizacija, koje uključuju korišćenje više mehanizama uticaja istovremeno, do sada ujedno i najpozitivnija iskustva uticaja na nadležne organe.

Ispitanici iz posebno osjetljivih grupa društva, koji

nijesu koristili nijedan mehanizam, kao razlog navode neinformisanost, neiskustvo, nepristupačnost i sumnju u važnost i značaj koju bi njihova riječ imala u ovakvom vidu oglašavanja. Dodatno ih demotiviraju loša iskustva drugih, pa sumnjaju u uspjeh akcija i pozitivna rješenja. Takođe, siromaštvo zbog kojeg su uglavnom fokusirani na to kako da prehrane svoju porodicu ne ostavlja prostor ni motivaciju za bilo kakvo učešće u društvenom aktivizmu.

Kao način komunikacije s predstavnicima nadležnih organa koji bi im najviše odgovarao, najveći broj ispitanika navodi neposredni kontakt i javne rasprave, mladi u gradu, ali i dio opšte populacije, navode internet i socijalne mreže, a ruralno stanovništvo lični kontakt i telefon. Zbog specifičnosti njihove situacije i uslova u kojima žive, osobe sa invaliditetom i Romi smatraju da bi bilo najbolje da nadležni organi dođu i direktno se upoznaju s njihovim problemima.

Ključni faktori koji bi povećali motivaciju za veći angažman svih pomenutih aktera bila bi veća komunikacija između građana i vlasti kroz obostrano razumijevanje, spremnost lokalne uprave da na pitanja i zahtjeve građana odgovaraju u razumnom roku, vidljivost postignutih rezultata, posebno u građanskim inicijativama, poštovanje njihovog mišljenja i lično uvjerenje da će učešće doprinijeti njihovom boljem položaju u zajednici.

Ispitanici **idealni model za saradnju između građana i vlasti** uglavnom ne vide kroz uspostavljanje nekih novih mehanizama, već ga vezuju za jačanje postojećih, uz uvođenje principa transparentnosti, jednakosti u odlučivanju, odlučivanja u skladu s potrebama građana, a ne trenutnih politika, i jačanje odnosa obostranog uvažavanja, poštovanja i povjerenja.

Brže od svih mehanizama razvija se **građanska participacija i monitoring uz pomoć novih tehnologija**, poput internet platformi, prezentacija i mobilnih aplikacija. Iako kao vid komunikacije s državnim organima još uvijek nema primat nad ostalim mehanizmima, sve više mladih i osoba srednje dobi (25-49) ukazuje da im je ovaj vid učešća najpogodniji.

S obzirom na brzinu širenja ovih kanala, ali i dobra iskustva na nacionalnom nivou (aplikacija „Budi odgovoran“), svakako je neophodno i u bliskoj budućnosti računati na njih i razvijati ih.

Faza testiranja

Nakon mapiranja postojećih mehanizama za participativni monitoring javnih politika i nakon direktnih konsultacija sa građanima o mogućnostima njihovog većeg učešća u nadgledanju sprovođenja odluka, Crna Gora je sprovela testiranje jednog od mehanizama.

Riječ je o mehanizmu participativnog monitoringa koji se zasniva na komunikaciji građana sa donosiocima odluka putem veb-portala na temu *Zapošljavanje u turizmu*. Tema je odabrana u skladu sa naporima Crne Gore da ostvari Milenijumski razvojni cilj „**Iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi**” sa posebnim fokusom na indikator vezan za smanjenje nezaposlenosti. Turizam je odabran kao glavni razvojni potencijal Crne Gore.

Rezultati testiranja

Testiranje participativnog monitoringa imalo je za cilj da se putem online portala provjere potencijali ali i nedostaci ovakvih mehanizama učešća građana u praćenju sprovođenja odluka. Mapiranje postojećih mehanizama je pokazalo da internet i mobilne platforme, kao i mediji, mogu za kratko vrijeme da mobilišu veliki broj građana. Portal je uspostavljen u saradnji sa Ministarstvom održivog razvoja i turizma, to jest Direktoratom za turistički razvoj i standard, koji je bio i zadužen za komunikaciju sa građanima. **Faza testiranja** je trajala od 23. do 30. septembra 2014. godine.

je obuhvatila *odabir teme i uspostavljanje onlajn platforme za učešće građana*, a druga *promociju i komunikaciju sa posjetiocima odgovaranjem na postavljena pitanja*. Cilj je bio uspostaviti konstruktivan dijalog građana i predstavnika Ministarstva putem tehnički i vizuelno jednostavne onlajn platforme, koja je građanima omogućila lak pristup portalu i postavljanje pitanja.

Promocija ove faze se bazirala na dva glavna kanala: reklamiranje na društvenim mrežama i reklamiranje putem banera na popularnim onlajn portalima u zemlji.

Faza testiranja sprovedena je u dvije etape. Prva

Home PITAJ MINISTARSTVO Investicije i nova radna mjesta Deficitarna zanimanja Unaprijeđenje znanja i vještina

UČEŠĆE GRAĐANA U NADGLEDANJU ISPUNJAVANJA CILJEVA NA KOJE SU SE OBAVEZALI DRŽAVNI ORGANI

Ministarstvo održivog razvoja i turizma te poziva da učestvujete u procesu nadgledanja sprovođenja odluka.
Tema: **ZAPOSŁJAVANJE U TURIZMU**

Sedmodnevna kampanja diskusije sa građanima na temu zaposłjavanja u turizmu, ima za cilj da uključi građane i građanke Crne Gore u testiranje jednog od mehanizama participativnog monitoringa.
Riječ je o drugoj etapi procesa postmilenijskih nacionalnih konsultacija, čiji je cilj uključivanje građana širom svijeta u definisanje novih razvojnih prioriteta za period nakon 2015.g.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma Crne Gore

Montenegro

Crna Gora kakvu želim faza 2

ODRŽIVA BUDUĆNOST

Klikom na dugme ispod mozete postaviti pitanja na temu zaposłjavanja u oblasti turizma na koja će vam predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma odgovoriti u roku od **48 sati**. Diskusija traje od 23. Do 30. septembra. 2014

PITAJTE MINISTARSTVO!

Sva pitanja **Odgovoreno 16** **Neodgovoreno 5** Popularno Najnovija

Pomoc u zaposłjavanju Pogledaj odgovor Ministarstva >>>

u Deficitarna zanimanja u turizmu By: Milka Bakrač
Postovani završila sam zastitu zivotne sredine i odradila sam pripravnički staz po Vladinom programu strucnog osposobljavanja u "Kontejnerski terminal"ad. Posto je prioritet Drzave održivi razvoj i zaštita zivotne sredine molim vas da mi pomognete ...
prije nedjelju dana

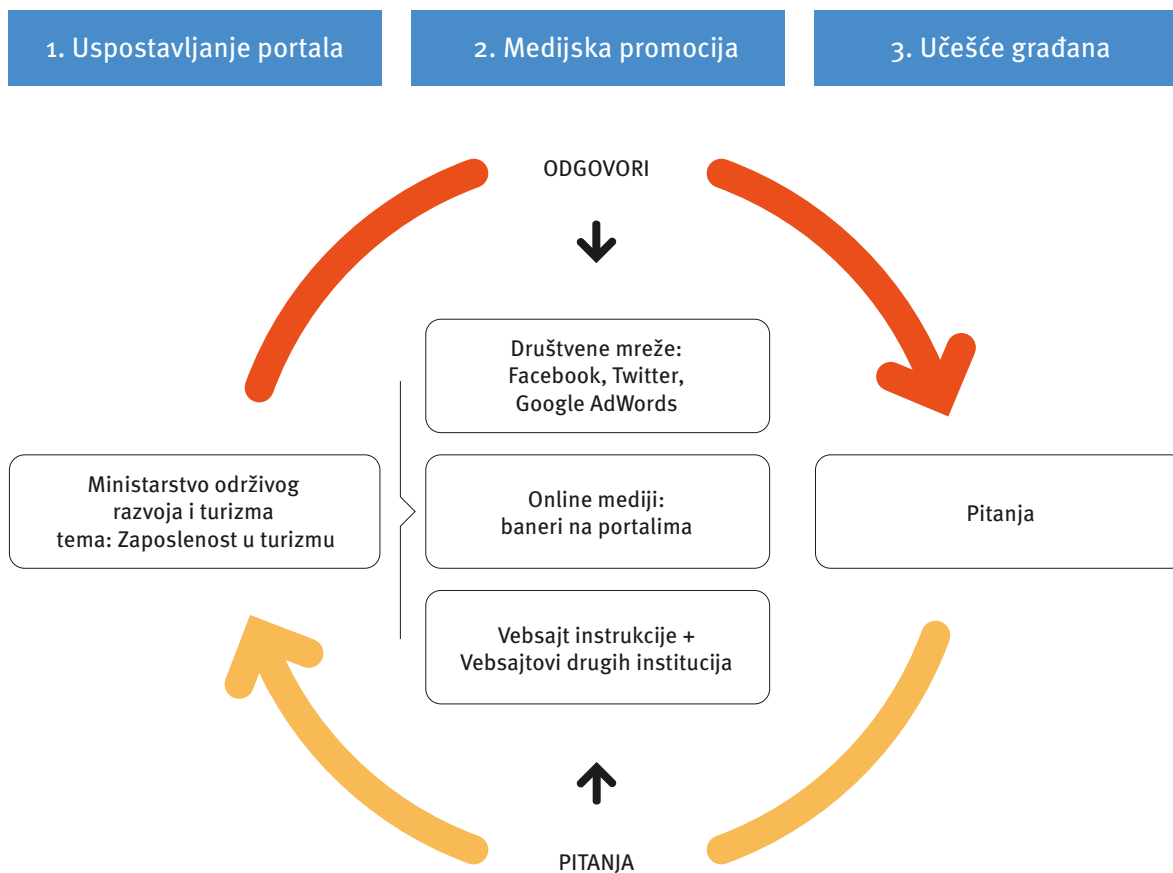
NOVA RADNA MIJESTA Turizam

ZAHIMA TE KAKO TURIZAM GENERIŠE NOVA RADNA MIJESTA U SRODNIH GRANAMA?

Najnoviji odgovori

Re: Pomoc u zaposłjavanju
Odgovorio/la Ministarstvo održivog razvoja i turizma
Poštovana gđo Bakrač, najprije da Vam se zahvalim na upitu. Napominjem da je projekat Održiva budućnost

Izgled portala za fazu testiranja

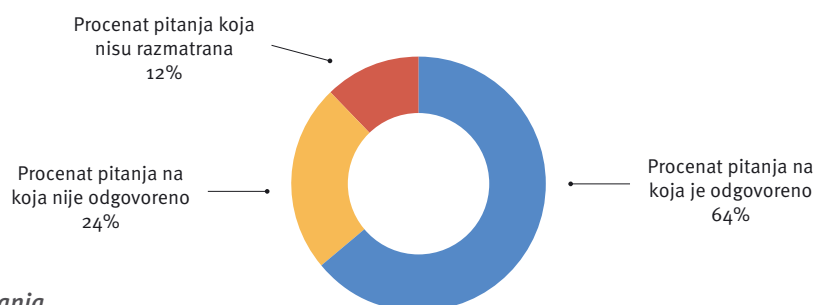


Šema procesa onlajn participativnog monitoringa

Tokom **sedmodnevnog testiranja mehanizma**, građani su postavili ukupno 25 pitanja, što u prosjeku daje 3 pitanja dnevno. Uzimajući u obzir da je tema u momentu testiranja mehanizma manje atraktivna zbog završetka glavne turističke sezone, kao i kratak period za testiranje mehanizma, može se reći da je

to solidan broj pitanja i da je očigledno da potreba za ovakvim portalima postoji. Broj pitanja na koje je odgovoreno, pokazao je da ovakav mehanizam može da funkcioniše u praksi i da na strani institucije postoji dovoljno zainteresovanosti za uspostavljanje ovakvih vidova komunikacije sa građanima.

Procentat pitanja na koja je odgovoreno	16	64.0%
Procentat pitanja na koja nije odgovoreno	6	24.0%
Procentat pitanja koja nisu razmatrana	3	12.0%
Ukupan procentat postavljenih pitanja za nedjelju dana	25	100.0%



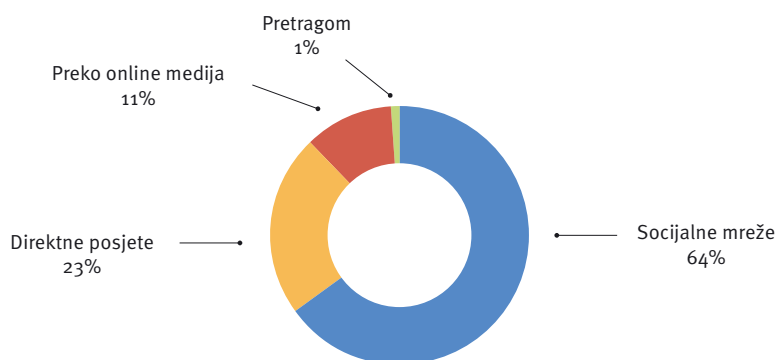
Postavljena pitanja

Faza testiranja ukazala je i na jedan od ključnih izazova mehanizma i uopšte većeg učešća građana u donošenje i praćenje sprovođenja odluka, a to je animiranje građana da uzmu aktivno učešće u procesu.

Rezultati testiranja stoga nameću potrebu za analizom kako da se dođe do što šireg kruga korisnika koji bi se aktivno uključili i doprinijeli participativnom monitoringu. Faza testiranja je jasno pokazala i veliku

moć društvenih mreža, ukazujući da je to možda i najbolji kanal za komunikaciju sa građanima. Kao što možemo vidjeti u tabeli broj 2 znatan broj posjeta portalu bio je upravo sa društvenih mreža - čak 65,4% od ukupnog broja. U odnosu na uloženi novac za oglašavanje (0,11€ po jednom posjetiocu dovedenom na portal), ovo je daleko najisplativiji kanal za informisanje i animiranje građana.

Posjete veb-portalu (mehanizmu)			odnos uloženog novca za promociju po posjetiocu	
Društvene mreže	1477	65.4%	158.79 €	0.11 €
Direktne posjete	512	22.7%	- €	- €
Preko online medija	251	11.1%	880.00 €	3.51 €
Pretragom	20	0.9 %	- €	- €
Ukupno	2260	100.0 %	1,038.79 €	0.46 €



Broj posetilaca i odakle su najčešće posjećivali portal

Predstavnici Ministarstva, koji su administrirali diskusiju sa građanima, smatraju da je sam mehanizam vrlo koristan i da ispunjava svoju svrhu. Oni su takođe ukazali i na izvjesne tehničke nedostatke na samom početku procesa, koji su u kratkom roku otklonjeni. Takođe, glavna zamjerka nije na samom procesu i tehničkom rješenju koliko možda u nedovoljnoj upućenosti građana u nadležnosti, u ovom slučaju Ministarstva održivog razvoja i turizma, tako da su postavljana pitanja koja nijesu dio nadležnosti ovog Ministarstva. U ovim slučajevima, posjetioci

su bili upućivani na instituciju koja je nadležna za određeno pitanje. Veoma važno je da su predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma prepoznali prednosti i značaj ovakvog portala, jer omogućava brz i jednostavan način komunikacije sa građanima u realnom vremenu. Ali da bi se to postiglo, neophodno je da se još neki koraci unaprijede, prije svega povećanju administrativni kapaciteti što može da znači i formiranje posebnog sektora ili kancelarije koja bi bila zadužena za ovakav vid komunikacije sa građanima.

Preporuke

Kako bi se omogućilo bolje učešće građana i nerezidenata u Crnoj Gori u sprovođenju i praćenju ciljeva održivog razvoja, neophodno je **poboljšati stepen informisanosti** o postojećim mehanizmima pomoću kojih mogu da iznesu svoje mišljenje i stav o aktuelnim pitanjima i problemima. Istovremeno, potrebno je **iskoristiti moderne tehnologije**, koje pružaju sve veće mogućnosti za masovno uključivanje šire javnosti i interakciju na svim nivoima.

Informacije je potrebno učiniti dostupnim svim članovima lokalnih zajednica, a **način komunikacije prilagoditi** njihovim specifičnim potrebama. Gdje ne postoje, izraditi protokole o postupanju po zahtjevu građana, koji će sadržati jasne procedure, jednostavne forme, rokove za povratnu informaciju i jasnu podjelu odgovornosti.

Zatim, **povećati stepen uključenosti višestruko ugroženih kategorija stanovništva** u proces planiranja i odlučivanja, uključivanjem njihovih predstavnika/ca u mjesne odbore, radne grupe i tijela na lokalnom i nacionalnom nivou.

Indikatore novih ciljeva za postmilenijumsku agendu podesiti tako da se uspješnost u njihovom postizanju mjeri uticajem politika upravo na najosjetljivije članove društva.

Jedan od glavnih izazova koji očekuje crnogorsko društvo u građenju kapaciteta za građanski monitoring biće **vraćanje povjerenja građana** u lokalne samouprave i nadležne organe, kroz dalje unapređenje mehanizama i kanala komunikacije.

Kao izazov, takođe se prepoznaje i to da se lekcije naučene iz primjera dobre prakse uvedu kao standardne procedure. Istovremeno, ovo će biti i preduslov **da novi razvojni ciljevi dobiju** svoje utemeljenje na lokalnom nivou, što je jedini način za njihovo dostizanje.

„Nedovoljna upućenost građana u nadležnosti institucije, u ovom slučaju našeg Ministarstva (Ministarstva održivog razvoja i turizma), predstavlja jednu od barijera za uspješno uspostavljanje mehanizma. Građani su u više navrata postavljali pitanja koja nijesu dio nadležnosti ovog Ministarstva. U tim slučajevima, građane smo upućivali na instituciju koja je nadležna za to određeno pitanje.”

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

Nakon završetka faze testiranja može se zaključiti da **ovakav način participativnog monitoringa ima utemeljenje da se razvija** u budućnosti, da postoji zainteresovanost građana da posjećuju ovakve portale (2260 ukupno posjeta, ~330 posjeta dnevno). To bi uz redovnu promociju, dobru pripremu, aktuelnu temu kao i veću vidljivost u medijima (televizija kao najmoćniji medij nije korišćena u ovoj fazi) moglo da podstakne da se uključi značajno veći broj ljudi. Budući da je Ministarstvo ovaj proces ocijenilo korisnim i potrebnim, otvara se mogućnost da se slična platforma u budućnosti uspostavi i na drugim upravljačkim instancama, možda čak i na nivou

Vlade. Veoma je važno sagledati ovu mogućnost pogotovo kada se u skoroj budućnosti budu pratili ciljevi održivog razvoja.

Takođe je važno da se slijedi **jednostavan i pregledan dizajn, laka dostupnost pitanjima i odgovorima**. Iako skoro sve državne institucije imaju na svojim sajtovima mogućnost postavljanja pitanja, upravo izdvojen portal za komunikaciju sa građanima, zatim pregled svih pitanja i brz odgovor **predstavljaju značajnu prednost**.

“Jasno prepoznamo prednosti ovakvog portala jer omogućava brz i jednostavan način komunikacije sa građanima u realnom vremenu. Međutim, da bi se to postiglo, neophodno je da se još neki koraci unaprijede, prije svega povećanje administrativnih kapaciteta što može da znači i formiranje posebnog sektora/kancelarije koja bi bila zadužena za ovakav vid komunikacije sa građanima.”

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

Što se tiče kanala za uspostavljanje komunikacije sa građanima i podsticanja da se uključe, ubjedljivo najbolje rezultate daju **društvene mreže**, koje imaju veliki potencijal ukoliko se strateški koriste. Većina državnih institucija ne koristi taj kanal komunikacije u dovoljnoj mjeri i u ovoj sferi ima prostora za unaprijeđenje. Uz dodatne obuke o kapacitetima ali i potencijalnim rizicima korišćenja društvenih mreža, važno je da se računa i na trošak reklamiranja ne samo na njima već i na ostalim medijskim kanalima. Ali to ne mora da bude dodatni trošak, jer preusmjeravanjem troška sa štampanog materijala, može se uštedjeti za onlajn reklamiranje. Takođe, **kada se jedan ovakav portal afirmiše**, znatno se smanjuju sredstva koja se ulažu u promociju i on **postaje trajno mesto na koje građani dolaze da bi direktno komunicirali** sa državnim institucijama i pratili njihov rad i učinak.

Iako se ovakvim portalom dolazi do velikog broja ljudi, ipak mora se imati u vidu da je to samo jedan kanal komunikacije, i da i dalje postoje građani koji nemaju mogućnosti da ga koriste. Iz tog razloga, **za istinski uspješan participativni monitoring neophodno je koristiti sve raspoložive kanale komunikacije** tako da, ako je moguće, svi građani imaju jednake mogućnosti da im pristupe, bez obzira da li će oni to činiti ili ne.

Sve ovo ukazuje da uspostavljanje mehanizma za participativni monitoring teško može biti uspješno ukoliko nije praćeno **strateškim komunikacionim planom**. Takođe, kao što su pokazali rezultati mapiranja, na **efikasnost mehanizama** utiče više faktora: informisanost građana o postojanju određenog mehanizma, nivo njihove osnaženosti i interesovanja da aktivno učestvuju u društvenim procesima, stepen dostupnosti mehanizma u smislu znanja i vještina ali i fizičkih barijera, a na kraju i društveno-politički kontekst u mikro-zajednicama u kojima žive.



Montenegro

www.un.org.me