

ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТИЈА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Сажетак: Аутор у тексту анализира позицију партиципативне демократије у демократским теоријама и анализира типологију механизма партиципације грађана у процесу политичког одлучивања и методе оцјењивања степена развијености партиципативне демократије с циљем утврђивања теоријског идентитета партиципативне демократије у Босни и Херцеговини. Главну препреку у његовој анализи представља проблем адекватног теоријско-аналитичког оквира и универзалне типологије механизма партиципације грађана у процесу политичког одлучивања. Полазећи од типологије механизма партиципације грађана који су развили Ров (Rowe) и Фруве (Frewer) и користећи холистички приступ врједновања партиципативне демократије анализира основне карактеристике партиципативне демократије у БиХ те износи свој суд о њеној природи и карактеру.

Кључне ријечи: Теорије демократије, партиципативна демократија, партиципација, политичко одлучивања, заинтересована јавност, цивилно друштво, организације цивилног друштва, БиХ

Увод

Циљ овога рада је анализа развијености партиципативне¹ демократије у Босни и Херцеговини. Појам ”демократија” се данас у јавном дискурсу користи као синоним за добар политички поредак, скоро да би могли рећи једини општеприхваћени политички поредак. Међутим иза те јавне опште прихваћености крију се веома различита тумачења шта је то демократија, која су често и веома противрјечна. Схватање и дефиниције демократије су толико различити да је понекад упитно постоји ли ишта, осим самог имена, што их повезује. (Matan, 2014: 75) Иако велики број теоретичара демократије указује на противрјечности у тумачењу појма демократије и на срозавање демократије на

* goran.zeravic@gmail.com

¹ У литератури се још користе термини учесничка, судионичка, делиберативна, директна демократија.

језичку фразу иза које не стоји никакво смислено значење, до данас није постигнут консензус око нормативног оквира за оцјену степена демократичности неког политичког система. Још веће контроверзе изазива однос појединих политичких теорија према партиципацији грађана у политичком одлучивању, односно несугласје над пожељном структуром и поступком партиципације, те улогом и утицајем коју јавност треба да има у процесу политичког одлучивања. У демократској традицији грађанска партиципација представља демократски идеал према којем се политичке одлуке доносе кроз сучељавање аргумената према којима се усклађују политичке одлуке, умјесто да се демократско одлучивање сведе на пуко надгласавање. Стога је веома интересантно видјети како се развија партиципативна демократија у земљи која нема значајнију демократску традицију.

Посебну практичну вриједност ова анализа има у контексту европских интеграција. Наиме потакнута искуством петог таласа проширења ЕУ све више инсистира на сарадњи између влада држава кандидаткиња и јавности и све више придаје важност улози цивилног друштва у процесу ЕУ интеграција. Иако укључивање јавности и цивилнога друштва у процес доношења политичких одлука никада *de jure* није постао дио политичких услова за приступање ЕУ, сарадња државе и организација цивилнога друштва (*ОЦД*) *de facto* је постала саставни дио политичких критеријума за отпочињање преговора о пуноправном чланству у ЕУ.² Како ЕК није никада службено дефинисала своје захтјеве у смислу врсте институционалних механизма сарадње владе и цивилног друштва који је потребно успоставити, нити степена сарадње између влада и цивилнога друштва који се мора досегнути како би државе кандидаткиње доказале да су достигле одговарајући степен демократске стабилизације и тиме статус кандидата, ова анализа се може посматрати и као покушај да се додатно нормативно дефинише партиципација грађана у процесу политичког одлучивања.

Како би се процијенио степен развијености партиципативне демократије у БиХ, односно сарадње влада на свим нивоима и цивилног друштва неопходно је било прво поставити одговарајући теоријско нормативни оквир. Међутим, тај задатак се показао све само не једноставан.

Позиција партиципативне демократије у теоријама демократије

Цјелокупна класична политичка теорија демократије темељи се на широком и масовном индивидуалном учествовању сваког грађанина у политичком одлучивању. Према класичним теоретичарима демократије партиципативна демократија има интегративни учинак на цјелокупну заједницу, те масовно учешће појединаца у избору представничке владе представља идеалан начин заштите приватних интереса појединаца и осигурање добре владавине. И Русо (Rousseau), и Мил (Mill) и Кол (Cole), као најеминентнији представни-

² Више о очекивањима ЕК од држава кандидата за пуноправно чланство видјети у: Balkan Civil Society Development Network, EC Enlargement Strategy Paper and Progress Reports, 2013.

ци класичне теорије демократије, су сматрали да што више појединаца учествује у политичком одлучивању то су колективне одлуке прихваћеније (Pateman, Kindle Edition: 573-678). За класичне теоретичаре учествовање грађана у политичком одлучивању није имало само значај у осигуравању једнаких политичких права за све. По њима, тај значај је био знатно шири. Учествовање има врло важну улогу у осигуравању социјалног легитимитета колективних одлука и представничких тијела, као и едукативну улогу. Према класичним теоријама демократије посебно је значајна уска повезаност између партиципације и контроле. Појединац појачава осјећај слободе учествовањем у одлучивању јер му то даје врло реалан степен контроле над животом и структуром свога окружења (Rousseau, 1978: 94).

Крајем 19. и почетком 20. вијека појављује се велики број критика "класичне" теорије демократије. Најизложенији дијелови класичне теорије демократије критици су биле тезе о масовном учествовању и одлучујућој улози народа у процесу доношења политичких одлука. Такав пад популарности концепта масовног учествовања народа у процесу доношења политичких одлука код западних теоретичара демократије може се приписати колапсу Вајмарске Републике, односно масовном учествовању народа у појави и развоју фашизма и нацизма, као и успостава тоталитарних режима након II Свјетског рата темељених на масовном учествовању грађана. Савремени теоретичари одбацују цјелокупну политичко-теоријску традицију засновану на широком и масовном индивидуалном учествовању сваког грађанина у политичком одлучивању. Што више највећи број савремених теоретичара редуцира демократију на такмичење између политичких вођа, односно елита. Према њима народ је посве неактиван, ниједи проматрач политичког живота, у којему демократски изабране вође имају искључиву улогу. "Изборна маса", каже Шумпетер (Schumpeter), "није способна дјеловати осим у стампеду, тако да су вође ти који морају бити активни, покренути и одлучивати, што демократију своди на такмичење између челника за гласове". (Schumpeter, Kindle Edition: 5730)

Поједини теоретичари попут Дала (Dahl) су отишли корак даље те устврдили да у политици не постоји ништа осим "интересних група различитих типова и величина, од којих свака од њих настоји на различите начине остварити своје интересе и унаприједити своје циљеве, обично на рачун барем дијела осталих". (Dahl, 1956: 131) Изван тога је мноштво пасивних појединаца, које Дал ставља под заједнички оквир "апатична маса". Апатичне масе (већина) пристају на те аранжмане својим неучествовањем. Управо тај стални не директни (или прећутни) пристанак апатичних маса услов је надметања посебних група.

Сартори (Sartori) је опет у партиципативној демократији видио супстрат за представничку демократију и као такву опасну за саму демократију, али и за стабилност политичког система. Наиме Сартори је сматрао да сви људи, па чак ни већина, нису способни нити заинтересовани да се активно укључе у политику, па када би неким случајем и најшири круг људи активно и учествовао у политици, политички поредак не би могао функционисати ни рационално, ни ефикасно нити демократски. (Sartori, 1962: 54)

Међутим у посљедњих двадесетак година смо свједоци оживљавања академске дебате у чијем се средишту поново нашло питање партиципације грађана у процесу политичког одлучивања. Дебата је потакнута све очитијим трендом пада нивоа грађанског ангажмана, ниског изборног одазива, нарушавања повјерења јавности у институције представничке демократије и других знакова јавне апатије, скептицизма, цинизма и недостатка повјерења у политичаре и политичке странке. Поједини теоретичари су склони тврдњи да су данашње дебате и нуђење потпуно различитих ствари, под појмовима грађанског учествовања (*citizens participation*) и грађанског активизма (*citizens engagement*), заправо бескористан концепт који више збуњује него што освјетљава. (Ekman, Amna, 2012: 284)

Савремени приступ учествовању грађана у процесу доношења политичких одлука

Неоспорно је да се демократија као политички систем, а посебно представничка демократија, суочава са низом изазова и врло значајним турбуленцијама. Одговор на те турбуленције значи да постоји потреба да се формулише нова визија о улози и важности свих учесника у управљању, што подразумијева нове парадигме мишљења и понашања. За разлику од претходних погледа на демократију као надметање вођа или елита, нова демократска парадигма у средиште демократије ставља сарадњу.

Нови холистички приступ партиципацији грађана у процесу доношења политичких одлука карактерише интегративна визија која претвара грађанина у учесника у јавној политици. Холистички приступ полази од увјерења да креатори јавних политика у циљу постизања својих циљева морају дијелити информације и заједнички радити на рјешавању проблема са великим бројем политичких и друштвених фактора. То подразумијева нови нагласак на хоризонталној сарадњи између власти, приватног сектора и грађана. Холистички приступ подразумијева сарадњу са различитим групама грађана, односно стварање мрежне структуре неопходне за такву сарадњу што значи одмак од традиционалног хијерархијског односа између управљачког центра и система којима се управља и трансформацију према новим, сложенијим односима сарадње различитих међузависних центара.

Липнек (Lipnack) и Стемпис (Stamps) закључују да се "мрежна структура" појављује као потпис организације друштва у информацијском добу, баш као што је бирократија обиљежила индустријско доба, хијерархија пољопривредно доба, а мала скупина луталица номадско раздобље. (Lipnack, Stamps, 1994: 78) У посљедњем десетљећу прошлог вијека мрежна структура се такође промовише на разини система управљања као прилика за укључивање "гласа заједнице", али и других учесника који учествују у процесу стварања јавних политика. Без обзира на ову глобалну расправу о будућности постојећих демократија пракса је врло јасно показала потребу дубоких трансформација, које би водиле обнови повјерења грађана у главне демократске институције.

Типологија механизма учествовања јавности у процесу доношења политичких одлука

Упоредо са повећањем интереса политичких теоретичара, али и практичара за питања грађанског ангажмана и даљег развоја демократије, јавља се и све већи број различитих техника/инструмената, које једним именом називамо механизми учествовања заинтересоване јавности у процесу доношења политичких одлука. Број механизма учествовања који се јављају у пракси умногостручио се током последњих двадесетак година, и креће се у распону од традиционалних (нпр. јавни састанак) до најновијих (нпр. консензус конференција), па до механизма који траже одговоре од учесника који учествују у процесу (нпр. анкете) и оних који укључују ставове и мишљења учесника у интеракцији у групама (нпр. фокус групе). Према Ров (Rowe) и Фруве (Frewer) у студијама случаја и техничким извјештајима, који се односе на САД и Велику Британију, а које су они проучавали у периоду од 2000. до 2005. године, постоји преко 100 различитих механизма који се користе у пракси (Rowe, Frewer, 2005: 256). Неки од механизма су композитни процеси, неки посебне технике, а неки алати. С обзиром на овако велики број механизма присутних у пракси, као и конфузија око тога шта сваки од тих механизма садржава, и разлика међу њима, није изненађујуће да још увијек не постоји никаква значајна типологија о томе који механизам треба користити у којем случају како би се осигурало ефикасно учествовање заинтересоване јавности.

Генерално говорећи у стручној литератури постоји веома мало покушаја да се развије типологија механизма. Међутим, многи аутори су препознали комплексну природу концепта партиципације, разликовали подтипове за учествовање и повезали различите механизме са одређеним подврстама. На примјер, Арнштајн (Arnstein) је развио "типологију" учествовања идентификујући осам типова учествовања који се разликују према степену утицаја јавности (Arnstein, 1969: 215-24). Глас (Glass), идентификује пет различитих циљева учествовања³ с којима су повезане четири "техничке категорије" утемељене на структурним карактеристикама. Насупрот томе Глас (Glass 1979: 180-89), Нелкин (Nelkin) и Поллак (Pollak) су размотрили пет варијабли које би се могле користити за разликовање модела⁴, иако нису примјењивали те варијабле на било који структурирани начин. (Nelkin, Pollak, 1979: 55-64)

Најамбициознији покушај да се направи типологија механизма консултација дошао је од Ров и Фруве. Полазећи од дефиниције учествовања јавности као праксе укључивања припадника заинтересоване јавности у планирање, развој и обликовање јавних политика организација/институција одговорних за развој одређених јавних политика, Ров и Фруве разликују три основна типа учествовања на темељу протока информација између учесника и спонзора: 1) јавне комуникације, 2) јавне консултације и 3) учествовање јавности. (Rowe,

³ Размјена информација, образовање, изградња потпоре, допунско одлучивање и репрезентативни инпут

⁴ Тко учествује, општа намјера, тко проводи поступак, која је дистрибуција техничке стручности и постоји ли доиста избор.

Frewer, 2005: 254) На темељу таквог приступа Ров и Фруве су идентифицирали 25 формалних механизма⁵ (Rowe, Frewer, 2005: 276-77).

Основне карактеристике партиципативне демократије у БиХ

Дејтонским мировним споразумом очуван је државни суверенитет, успостављена је сложена административна и управна структура с подијељеним надлежностима између државе и ентитета, али истодобно је и конзервиран принцип етнонационалне искључивости, који је био један од кључних узрока и оружаног сукоба. У циљу заштите националних интереса и једнакоправности трију конститутивних народа у БиХ, успостављен је висок степен децентрализације.

Босанскохерцеговачко друштво је типично транзицијско постауторитаривно (посткомунистичко) друштво. Ова карактеристика последица је искустава људи који су 50 година живјели у мање или више ауторитаривном друштву, обликованом колективним начином размишљања и друштвеним нормама. Промјене које су настале у ближем и даљем окружју захтијевале су потпуну промјену колективног начина размишљања, што није могло бити безусловно. Међутим, колективни начин размишљања у БиХ никада није у потпуности напуштен и поред чињенице да је деведесетих година прошлога вијека уведен вишестраначки демократски систем. Заправо, демократски је систем само „прилагођен” реинтерпретацији пријашњег искуства. Како новоуспостављени систем, базиран на демократским вриједностима, тржишној привреди и индивидуалним правима није испунио очекивања већине грађана БиХ, они су се врло брзо вратили својим старим „колективним” моделима промишљања, старом начину рада и друштвеним и политичким навикама стеченима у претходном раздобљу.

У том контексту треба проматрати и развој партиципативне демократије у БиХ. Наиме, ниједан ниво власти нема јасну визију улоге заинтересоване јавности и цивилног друштва у економском и друштвеном развоју БиХ, због чега не изненађује непостојање јасног стратешког оквира сарадње, као и изостанак јасно утврђених циљева и инструмената сарадње. Тек на државном нивоу, Савјет министара БиХ (СМ БиХ), суочен са захтјевима процеса европских интеграција у неколико посљедњих година демонстрира политичку спремност да јасно формулише своју политику сарадње са заинтересованом јавношћу и цивилним друштвом и изгради адекватне институционалне механизме. У мају 2007. године потписан је Споразум о сарадњи између СМ БиХ и невладиног сектора у БиХ с циљем успостављања стратешког оквира за развој сарадње између СМ БиХ и организација цивилног друштва (ОЦД) које дјелују на простору БиХ. Споразум никада није у потпуности проведен. Настојећи превладати ситуацију у којој се читав процес нашао, СМ БиХ у новембру 2017. склапа нови Споразум о сарадњи са ОЦД. Нови Споразум о сарадњи јасно повезује сарадњу СМ-а БиХ и цивилног друштва с развојем јавних политика, те препознаје различите међусобне одговорности обје стране у овоме процесу.

⁵ 7 за јавне комуникације, 10 за јавне консултације и 8 за учествовање јавности.

На нивоу Федерације БиХ (ФБиХ) тренутно не постоји стратешки документ који артикулише владине циљеве сарадње са цивилним друштвом. Влада ФБиХ нема ни визију ни стратегију за укључивање заинтересоване јавности и ОЦД у развојне процесе, нити унутар Владе ФБиХ постоји свијест о важности и друштвеним ефектима укључивања заинтересоване јавности и цивилнога друштва у процес развоја јавних политика. Влада ФБиХ показује своју спремност на *ad hoc* сарадњу с заинтересованом јавношћу и ОЦД, али успостављање стратешкога оквира и институционалне сарадње није политички приоритет ове владе.

Република Српска такође нема усвојен специфичан стратешки оквир за сарадњу с цивилним друштвом. Међутим, сарадња с заинтересираном јавношћу и цивилним друштвом уграђена је у низ стратешких докумената Владе РС-а. Примјерице, Стратегија развоја локалне самоуправе 2009. – 2015. предвиђа јачање улоге и укључивање заинтересиране јавности и ОЦД у процес усвајања и праћења спровођења локалних развојних стратегија и одлука. Као и у случају Владе ФБиХ, садашња Влада Републике Српске нема јасну визију учествовања заинтересоване јавности и цивилнога друштва у развојним процесима, као ни у креирању и провођењу јавних политика.

Институционални механизми сарадње су инструменти реализације владиних политика и посебно су усмјерени, али се не ограничавају само на стварање услова за учешће грађана и организација цивилнога друштва у креирању и спровођењу јавних политика. Током 2014. године СМ БиХ усвојило је измјене и допуне Правила о консултацијама у изради правних прописа (Правила о консултацијама) којима су уведене обавезне online консултације с грађанима и ОЦД као минималан стандард у провођењу јавних консултација и предуслов за стављање нацрта одређеног правног прописа у даљњу парламентарну процедуру усвајања. У складу са измијењеним и допуњеним Правилима о консултацијама и у сарадњи с Делегацијом ЕУ-а у БиХ, развијена је интернетска платформа за консултације с грађанима и ОЦД (www.eKonzultacije.ba).⁶ Платформа eKonzultacije је службено покренута 20. априла 2016. Она омогућава већу транспарентност и ефикасност те смањује трошкове процеса јавних консултација. Од подизања апликације eKonzultacije у значајној је мјери унапријеђен квалитет јавних консултација на простору БиХ. Наиме, до данас је у провођењу јавних консултација путем апликације eKonzultacije учествовала 31 институција с простора БиХ, које имају овлашћење да припремају и предлажу правне прописе надлежним тијелима (СМ БиХ и Парламентарној скупштини БиХ). Именовано је 50 координатора консултација и 243 водитеља консултација за поједине правне прописе. У раздобљу од јануара до септембра 2018, проведено је 173 од планираних 281 консултација за 2018. годину, у којима је учествовало 27 регистрованих корисника (ОЦД или физичка особа). Пристигла су 73 коментара, односно 124 приједлога за измјену или допуну предложеног правног прописа, од чега је прихваћено 9 (7,26%). Јавни корисници апликације

⁶ Интернетска платформа www.eKonzultacije.ba развијена је у оквиру пројекта „Јачање капацитета државних институција за учествовање у политичком дијалогу (ЦБГИ)“ који је финансирала ЕУ у оквиру ИПА II програма.

покренули су и 21 иницијативу за измјену или доношење одређеног правног прописа који није био у годишњем плану законодавних активности СМ БиХ за 2018.

Почетни резултати у примјени нових стандарда у јавним консултацијама и увођење могућности да се грађани, заинтересована јавност и ОЦД, укључе online у процес креирања јавних политика више су него задовољавајући, узимајући у обзир да институције БиХ имају надлежност над тек веома малим бројем правних прописа и јавних политика, који имају значајан утицај на свакодневни живот грађана БиХ. Већина јавних политика од посебнога интереса за грађане БиХ (привреда, здравствена, социјална и образовна политика) у надлежности су ентитета или у ФБиХ у надлежности кантона.

Упркос свим напорима међународне заједнице како би се потакнуо процес сарадње Владе ФБиХ с заинтересованом јавношћу и цивилним друштвом и развој институционалних механизма сарадње с цивилним друштвом у ФБиХ, у посљедњих неколико година није дошло до значајног напретка. Сви облици сарадње Владе ФБиХ с цивилним друштвом су *ad hoc* и спорадични и углавном се свде на укључивање заинтересиране јавности и цивилног друштва у припрему појединих законских прописа за које постоји велики интерес јавности у облику савјетовања. Иако на нивоу Федерације постоји Уредба о правилима за учествовање заинтересиране јавности у поступку припреме федералних правних прописа и других аката, према извјештајима самих организација цивилнога друштва постоји одређен помак у примјени *Uredbe* од једнога броја федералних министарстава у односу на раздобље 2012–2016. Но, још се увијек не може говорити о потпуно функционалном институционалном механизму.

Постоји неколико институционалних механизма сарадње између Владе РС-а и организација цивилнога друштва на нивоу Републике Српске (РС). Слично као и у случају Владе ФБиХ, сви облици сарадње с цивилним друштвом су спорадични и препуштени *ad hoc* дјеловању. Сарадња се углавном своди на повремене консултације с ОЦД у припреми појединих правних прописа и финансирање појединих пројеката ОЦД без јасних циљева или очекиваних резултата.

Цивилно друштво и партиципативна демократија у БиХ

Цивилно друштво у БиХ је подијељено на традиционалне мале локалне организације које су наслоњене на етнонационалне концепте, без значајнијих техничких капацитета и егзистенцијално зависне о средствима из локалних буџета и фондова, и организације западноевропског типа, окренуте интересима међународних донатора и њиховим пројектима, занемарујући при том заговарачку компоненту свога дјеловања, те стога са врло малим друштвеним легитимитетом и утицајем на медије и јавност.⁷

⁷ Све анализе цивилнога друштва указују на чињеницу да због своје структуре, начина дјеловања и окренутости донаторима и пројектима, цивилно друштво у БиХ у цјелини није дорасло да значајније утиче на друштвене и политичке процесе. Тек 2,85 % од укупног броја регистрованих

Без обзира на то колико били критични према постојећим формалним институционалним механизмима укључивања заинтересоване јавности и ОЦД у процес доношења политичких одлука и колико се они примјењују у пракси, још више упада у очи непостојање неформалних и ванинституционалних механизма утицаја јавности и ОЦД на процесе одлучивања, који нису ничим ограничени осим способношћу заинтересоване јавности и ОЦД да сами артикулишу своје захтјеве и да општу јавност придобију за своје ставове. Анализа (не)способности јавности и ОЦД да путем неформалних и ванинституционалних канала врши значајнији утицај на процес доношења одлука указује на непостојање културе и традиције грађанског активизма.

Додатној неефикасности утицаја коју јавност и ОЦД имају на креирање јавних политика у БиХ доприноси чињеница да само цивилно друштво не успијева окупити значајнији број ОЦД око одређених иницијатива, нити они успијевају усагласити јединствен став око којег би се окупио већи број ОЦД, чак ни око питања јавних политика које се тичу директно начина функционисања цивилнога друштва. Бројни су примјери иницијатива цивилнога друштва покренутих отвореним писмима према институцијама БиХ и међународне заједнице које је подржао тек мали број ОЦД и које нису привукле готово никакву пажњу јавности у БиХ. Чак су се и спонтане демонстрације које су произиле из незадовољства неком одређеном чињеницом или стањем сводиле на захтјеве за инстант рјешења, без правога познавања процеса који могу довести до стварнога рјешења тог проблема. Једно је захтијевати инстант-промјене, а сасвим друго развити механизме партиципације и учествовати у самим процесима који ће резултирати жељеном промјеном. (Dmitrović, 2011, 5)

Очекивања грађана БиХ од владиних институција врло су висока, а да се при томе нема довољно спознаје како функционише јавна управа, конкретније, како функционише демократски систем креирања јавних политика и како они сами могу учествовати у томе и утицати на политичке процесе. Највећи проблем партиципативне демократије у БиХ је забрињавајући изостанак политичкога и друштвенога активизма. Како сматра Стојиљковић *„Нема цивилног друштва без претходне, или бар паралелне, еманципације поданика у самосвесног и одговорног грађанина, осетљивог на узурпацију својих права али и спремног на испуњење својих грађанских обавеза. Корпус прихваћених и упражњаваних права и обавеза грађане јасно разликује од поданика, односно од бахатих примитиваца или од инфантилних особа неспремних да прихвате одговорност и бригу о себи”*. (Стојиљковић, 2013, 22-23)

Према мишљењу самих организација цивилнога друштва „извршна власт у БиХ, али и саме институције међународне заједнице искључују јавност и ОЦД из свих политичких процеса када оцјене да критички став цивилнога друштва може успорити одређене процесе или угрозити њихове интересе и циљеве”. (Dmitrović, 2011, 6)

организација цивилног друштва је окренуто опћим друштвеним интересима, док је преосталих 97,15 % организација основано ради задовољавања искључиво потреба свога чланства или ускога круга одређених друштвених или интересних група те да више од 90 % организација цивилнога друштва у БиХ дјелује искључиво у својим локалним заједницама. (Žeravčić, 2008: 116).

Завршна разматрања

Иако у БиХ постоје све формалне претпоставке за учествовање грађана и организација цивилнога друштва у процесу креирања јавних политика, генерално гледано, искоришћеност постојећих могућности у пракси је минимална. За то постоји неколико кључних разлога. Као што је претходно речено, институције власти тек спорадично користе јавне консултације као инструмент укључивања заинтересоване јавности и организација цивилнога друштва, а процеси одлучивања проводе се формално и без интенције приређивача правних прописа да се пружи било каква повратна информација на примједбе и приједлоге добијене од грађана и ОЦД. Како је због специфичне уставне структуре, али и сложених политичких и међунационалних односа у БиХ, сам процес доношења политичких одлука је врло компликован и спор и врло се често одвија унутар непринципијелних и нестабилних владајућих коалиција састављених од политичких фактора, који свјетоназорски и идеолошки стоје потпуно на супротстављеним странама, укључивање јавности као додатног фактора из перспективе постојећих политичких елита и владиних бирократа само је додатно усложњавање и успоравање читавог процеса. Постоји много случајева гдје се учествовање јавности у политичком одлучивању своди само на потврђивање већ усвојених одлука или до учешћа јавности долази на надзиран, манипулативан начин (иза затворених врата) или у сарадњи с одабраним стручњацима, а да се при том коначан приједлог поднесе јавности само као информација. (Dmitrović, 2011, 5)

Стога је све раширенија пракса, поготово за владајуће коалиције, политички осјетљивим питањима и јавним политикама да се читав процес доношења одлука измјешта из институција система и да се компромиси покушавају постићи у неформалном дијалогу политичких лидера, при чему се из самог процеса одлучивања искључују не само јавност и цивилно друштво него и парламентарна опозиција. Бројни су примјери такве праксе. Овој појави прећутну сагласност дају и представници међународне заједнице у БиХ, који апсолутан приоритет дају политичкој консолидацији институција БиХ у односу на сам демократски процес. Еклатантан примјер је процес креирања и усвајања *Реформске агенде* при којем је главну ријеч водио високи представник међународне заједнице у БиХ и који је текао потпуно нетранспарентно и изван демократских институција система.

Истовремено, анализа односа међународне заједнице према развоју партиципативне демократије, уопштено на простору западнога Балкана па тиме и у БиХ, недвојбено указује на то да се јавност и цивилно друштво користи искључиво као инструмент за реализацију сопствених интереса, политичких циљева и приоритета, не водећи превише бригу о дугорочној одрживости партиципативне демократије. У претходном раздобљу међународна заједница је недвојбено показала да би увијек одабрала императивно испуњавање нормативних и административних критеријума на штету смислених и демократских процеса, што значајно доприноси порасту локалног „демократског дефицита“.

Литература:

1. Arnstein, R. Sharry (1962): *A ladder of citizen participation*. Journal American Institute of Planners Vol. 35.
2. Dahl, A. Robert (1956): *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago
3. Dmitrović, Tijana (2011): *Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini-Analize i preporuke za politike*, IBHI, Sarajevo
4. Ekman, Joakim, Amna, Eerik. (2012): *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*, Human Affairs 22
5. Glass, J. James. (1979): *Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques*, Journal of the American Planning Association Vol. 452
6. Matan, Ana (2014): *Pojmovne borbe za demokraciju*, Zbornik demokracija u 21 stoljeću, FPZ, Zagreb
7. Lijphart, Arend (1992): *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Nakladni zavod, Školska knjiga, Zagreb
8. Lipnack, Jessica, Stamps, Jeffrey (2014): *The Age of the Network: Organizing Principles for the 21st Century*, Oliver Wight Publication, Essex
9. Mill John S. (1963): *Essays on Politics and Culture*, New York
10. Nelkin, Dorothy, Pollak, Michael (1979): *Public participation in technological decisions: Reality or grand illusion?* Technology Review Vol. 81
11. Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press. Kindle Edition
12. Ravlić, Slaven (2000): *Pluralizam i participacija: demokratska teorija R. A. Dahla*, Polit. misao, Vol XXXVII
13. Rousseau, Jean Jacques (1978): *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima – Društveni ugovor*, Školska knjiga, Zagreb
14. Rowe, Gene, Frewer J. Lynn (2005): *A Typology of Public Engagement Mechanisms*, Science, Technology, & Human Values, Vol. 30 No. 2, Spring
15. Sartori, Giovanni (2001): *Demokratija što je to?*, CID Podgorica
16. Sartori, Giovanni (1962): *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit
17. Schumpeter, Joseph (2012): *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Start Publishing LLC. Kindle Edition.
18. Smootha, Sammy (2002): *Types of democracy and modes of conflict management in ethnically divided societies*, Nations and Nationalism, (8) 4,
19. Stojiljković, Zoran (2013), *Civilno društvo, sindikati i politika*, Skripta, Beograd
20. Young, Iris, M. (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford
21. Žeravčić, Goran (2008): *Analiza institucionalne suradnje vladinog i nevladinog sektora u BiH*, Kronauer Consulting Publishing, Sarajevo

PARTICIPATIVE DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: The author in the text analyses the position of participatory democracy in democracy theories and typology of mechanisms of participation of citizens in political decision making as well as methods of assessment of the level of development of participatory democracy in order to determine theoretical identity of participatory democracy

in Bosnia and Herzegovina (BiH). The problem of adequate theoretical and analytic frame and universal typology of mechanisms of citizens' participation in political decision making represent the key obstacle to his analysis. Starting from the typology of mechanisms of citizens' participation developed by Rowe and Frewer and using a holistic approach to assessing participatory democracy, the author analyses the basic characteristics of participatory democracy in BiH and presents his stand on its nature and character.

Key words: Theories of Democracy, Participative Democracy, Participation, Political Decision Making, Interested Public, Civil Society, Organizations of Civil Society, Bosnia and Herzegovina