

DEMOS

Decentralisation
and Municipal Support



PODSTICANJE UČEŠĆA I ODGOVORA NA POTREBE GRAĐANA U KOSOVSKOM SISTEMU LOKALNE UPRAVE

Juli 2021

DEMOS

Decentralisation
and Municipal Support

**PODSTICANJE UČEŠĆA
I ODGOVORA NA POTREBE
GRAĐANA U KOSOVSKOM
SYSTEMU LOKALNE
UPRAVE**

Juli 2021.

Ovaj izveštaj su pripremili Shandana Khan Mohmand (Institut za razvojne studije, Univerzitet u Sasexu), Bekim Baliqi (Univerzitet u Prištini) i Indranil Gosvami (Univerzitet u Buffalu) za projekat SDC-a DEMOS, koji je sufinansiran od strane Švedske i Norveške i implementiran od HELVETAS Swiss Intercooperation.

Napomena: Nalazi i zaključci izraženi u ovom izveštaju ne predstavljaju nužno stavove SDC-a, Švedske, Norveške i HELVETAS Swiss Intercooperation

©DEMOS

Objavljen: Juli 2021. godine

Priština, Kosovo

Sadržaj

ODELJAK 1: UVOD	5
ODELJAK 2: METODE	7
Proces intervjua	7
ODELJAK 3: PROCES UČEŠĆA GRAĐANA	9
Nivoi učešća građana.....	10
Saradnja sa lokalnim organizacijama civilnog društva (OCD).....	11
Uloga neformalnih institucija i društvenih normi	12
ODELJAK 4: KOMUNIKACIJA IZMEĐU DRŽAVE I GRAĐANA	15
Online komunikacija i njena efikasnost	16
Ostvarivanje dinamičnije online komunikacije.....	17
ODELJAK 5: MOTIVISANOST ZA ODGOVOR NA POTREBE GRAĐANA	19
Uloga stranačke politike	21
Organizaciona kultura, pravila i propisi	22
Ostali podsticaji - horizontalni i odozdo	23
ODELJAK 6: PODSTICANJE ODGOVORA LOKALNE UPRAVE NA POTREBE GRAĐANA	25
(a) Podsticanje učešća građana	26
(b) Efikasnija upotreba digitalnih medija	27
(c) Podsticanje lokalnih zvaničnika da odgovore građanima	28
ODELJAK 7: EKSPERIMENT ZA POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI OPŠTINA KROZ ANGAŽOVANJE GRAĐANA	29
Plan eksperimenta.....	31

ODELJAK 1:

UVOD

Kako se na Kosovu može stimulisati i time poboljšati reakcija lokalne uprave na potrebe građana i zahteve u pogledu javnih usluga? Koji su faktori koji mogu podstaknuti i izabrane i neizabrane zvaničnike da ojačaju procese transparentnosti, odgovornosti i reagovanja na lokalnom nivou? To je pitanje koje vodi našu studiju u razumevanju dinamike države i građana na lokalnom nivou. Studija zauzima sistemski pristup političke ekonomije kako bi se fokusirala na odnose i veze koji oblikuju individualne i organizacione podsticaje unutar lokalnih uprava. Stoga javne službenike posmatra kao glavnu grupu (fokusirajući se na izabrane gradonačelnike i odbornike, imenovane direktore i imenovane civilne službenike), ali se takođe fokusira na pravila i propise koji oblikuju kulturu lokalne uprave kao organizacije. Iz ove perspektive, ona takođe razmatra strukture koje bi mogle motivisati građane da se uključe u lokalnu upravu, poput povećane transparentnosti ili dostupnijih informacija.

Literatura o ovim odnosima pomaže u utvrđivanju činjenice da su jačanje lokalne demokratije, osiguravanje snažnih prava građana i stvaranje političkog prostora na lokalnom nivou ključni za postizanje boljih rezultata na lokalnom nivou. Učešće građana je važno, ali mehanizmi učešća sami, u nedostatku resursa, ne mogu postići puno. I dok nedostatak resursa može ograničiti sposobnost lokalnih uprava da odgovore na potrebe građana, povećanje resursa u oblastima sa niskim učinkom (i centralni transferi i plate) možda neće postići željene rezultate. Povećane resurse treba kombinovati sa merama za jačanje kapaciteta lokalnih institucija i politike. Drugim rečima, naponi na poboljšanju odgovora na potrebe građana moraju se usmeriti na izgradnju lokalnih kapaciteta i jačanje lokalne demokratije kroz efikasniji angažman države i građana. Ono što se ističe u literaturi je (a) potreba da se lokalni kapaciteti usklade sa nivoima adekvatnog finansiranja; (b) uloga lokalnih političkih konfiguracija i političkog nadmetanja; i (c) značaj lokalnog kolektivnog delovanja i snažne veze između lokalnih javnih službenika i građanstva.

Za ovu studiju ne predlažemo rešavanje sasvim očiglednog pitanja osiguranja više resursa na lokalnom nivou i osiguranja da se to podudara sa lokalnim kapacitetima za efikasno trošenje tih resursa. Priznajemo da postoje problemi oko nedostatka resursa i osoblja i da oni utiču na efikasnost lokalne uprave, posebno u manjim opštinama. Naši ispitanici redovno su isticali potrebu za većim brojem i boljom obučenošću osoblja, čak i u glavnom gradu - „cela direkcija ima samo jednog elektroinženjera, a sada zamislite koliko posla mora biti urađeno samo na javnoj rasveti. Ili u sektoru za vanredne situacije nema nikoga sa odgovarajućom kvalifikacijom ... To ne znači da zaposleni u tom sektoru ne rade posao, ali kada imate pravu osobu, stvari se rade još bolje”.¹ Ili da dok su službenici pokušavali da daju što bolji odgovor na potrebe građana, „problem je što budžet nije dovoljno visok da udovolji potrebama i zahtevima

1 Intervju sa predstavnicima direkcije za javne usluge u glavnom gradu. Januar 2021.

građana”.² U malim opštinama do 86 procenta budžeta može se izdvojiti za plate i tekuće troškove, čime se mali deo budžeta ostavlja za nove izdatke koji proizlaze iz zahteva građana.

Međutim, ova pitanja resursa i osoblja nisu srž naše zagonetke. Umesto toga, fokusiramo se na podsticaje koji su uslovljeni politikom i angažmanom lokalnih zvaničnika i građana na lokalnom nivou. Ovo je važno pitanje posebno u slučaju Kosova, gde se čini da je sistem lokalne uprave proceduralno zdrav i funkcionalan. Proces demokratske konsolidacije i decentralizacije u posleratnom Kosovu poboljšao je upravljačke kapacitete opština, posebno u pogledu veće transparentnosti i odgovornosti i doveo do boljeg pružanja javnih usluga i osiguranja osnovne infrastrukture. Forumi za učešće građana su dobro obezbeđeni; postoje propisani propisi o učestalosti javnih foruma i povezanosti učešća građana i budžetskih prioriteta (kako je rekao jedan gradonačelnik, „zahtevi se podnose ili iznose na javnim raspravama o budžetu, s obzirom da ne dodajemo projekte koji nisu proizašli iz rasprave o budžetu, pored onih koje su predviđeni razvojnim planom”);³ a odnosi između zakonodavne i izvršne grane lokalne vlasti su takođe dobro definisani. Budžetske rasprave počinju svake godine javnim raspravama u julu, dok se rasprava o prioritetnim tačkama nastavlja na nivou budžetskih odbora u skupštinama opština (zakonodavno telo) u narednim mesecima, pre nego što iste pređu na izvršnu vlast kako bi bile uključene u razvojni budžet, koji se proverava u odnosu na planove koje su skupštine utvrdile kao prioritet i odobrile.⁴ Ovaj fazni proces je dobro koncipiran.

Ipak, čini se da postoji skup neformalnih institucija i normi koje rade unutar sistema kako bi stvorile podsticajne strukture koje ograničavaju sposobnost lokalne uprave da dobro saraduje sa građanima. U ovom radu razmatramo uticaj takvih podsticaja u tri područja: (a) faktori koji ograničavaju učešće građana; (b) faktori koji utiču na prirodu i opseg komunikacije između građana i lokalnih vlasti; i (c) faktori koji određuju odgovor lokalnih zvaničnika na potrebe građana. Ovaj rad se oslanja na intervju sa zvaničnicima lokalne vlasti kako bi istražio ta tri područja. Započinjemo objašnjavanjem naših metoda i načina na koji su obavljani intervjui. Zatim posmatramo svaki od tri gore navedena faktora. Na kraju se oslanjamo na literaturu i intervju kako bismo razmotrili kako se može podstaći odgovor lokalnih uprava na potrebe građana i pružili široke konture predloženog eksperimenta da se to testira.

2 Intervju sa direktorom katastra u velikoj opštini. Januar 2021.

3 Intervju sa gradonačelnikom velike opštine. Januar 2021.

4 Informacije iz intervju sa gradonačelnikom velike opštine. Januar 2021.

ODELJAK 2:

METODE

Studija je započela pregledom literature koja je pomogla da se istaknu koncepti i odnosi od interesa koje smo želeli istražiti i analizirati. Koristili smo ove koncepte za izradu smernica za pitanja za polustrukturisane intervjue sa službenicima lokalne vlasti, kao preliminarni korak u nastojanju da se osmisli eksperimentalna studija o tome kako ojačati veze između države i građana na lokalnom nivou i podstaći jači učinak lokalne uprave. Naš glavni cilj u obavljanju ovih intervjua bio je razumevanje procesa uključivanja države i građana na lokalnom nivou, sa fokusom na procese učešća građana i načine na koje se može ojačati odgovor države na takvo učešće.

U januaru i februaru 2021. godine obavili smo 48 intervjua u 12 opština sa izabranim, imenovanim i neizabranim visokim zvaničnicima lokalne vlasti. Opštine su nasumično odabrane među 38 kosovskih opština. One predstavljaju kombinaciju veličina i koalicije stranaka. U pogledu veličine, uključuju male, srednje i velike administrativne jedinice: velike opštine uključuju Prištinu, Prizren, Peć; među one srednje veličine su Dragaš, Drenica, Lipljan, Vučitrn i Srbica; a manje opštine su Elez Han, Štrpce, Parteš i Vitina.

Što se tiče političkih koalicija, u 4 opštine upravu vrši vladajuća stranka LDK (Peć, Lipljan, Vučitrn i Vitina), u 2 opštine upravu vrši opoziciona stranka PDK (Dragaš i Drenica) i u 1 upravu vrši opoziciona stranka LVV (Prizren), u 2 opštine upravu vrši Srpska manjinska stranka SL koja je u centralnoj vladi zbog načela podele vlasti (Parteš i Štrpce), 1 opštinom upravlja vanparlamentarna stranka PSD, otcepljena frakcija LVV (glavni grad Priština), a 2 opštine vode nezavisni gradonačelnici (Elez Han i Srbica).

Proces intervjua

Učesnici intervjua unapred su obavešteni putem e-maila o cilju, postupku i dnevnom redu intervjua. Među visokim zvaničnicima sa kojima smo razgovarali bilo je 10 gradonačelnika i 2 zamenika gradonačelnika; 10 predsednika skupština opština; 20 direktora lokalnih odeljenja i 6 drugih lokalnih službenika. Svim je ispitanicima na početku objašnjena svrha intervjua i zatražena je njihova saglasnost kako za intervju tako i za snimanje istog. Intervjui su se vodili prema upitniku koji smo razvili, ali primenjen je stil konverzacije prema kome su se tokom intervjua postavljala dodatna pitanja i pojašnjenja. Svi intervjui su snimljeni, transkribovani, a zatim prevedeni na engleski jezik. Transkripti su zatim kodirani, analizirani i protumačeni u skladu sa istraživačkim ciljevima studije.

Možda je prikladno spomenuti da je ovo bila izborna godina, parlamentarni izbori održani su 14. februara 2021., a lokalni izbori predstoje u oktobru 2021. Postoji mogućnost je da je ovo moglo uticati na odgovore tokom intervjua.

ODELJAK 3:

PROCES UČEŠĆA GRAĐANA

Fox (2015: 346) tvrdi da višestruki „strateški“ pristup jačanju odgovornosti i odgovora na potrebe građana koji stvara „povoljnije okruženje za kolektivno delovanje u kombinaciji sa ojačanom državnim sposobnošću da odgovori na glas građana više obećava“.⁵ U skladu sa tim, pristupamo odgovoru lokalnih vlasti na potrebe građana kao duboko povezanim sa jačanjem učešća građana i foruma za kolektivno delovanje. Određena literatura sugerise da su javni službenici na lokalnom nivou motivisani da poboljšaju svoj učinak na osnovu monetarnih i nemonetarnih znakova koje dobijaju sa iz centralnog nivoa, ali niz literature tvrdi da se takve motivacije mogu zasnivati i na njihovoj potrebi da odgovore lokalnom, aktivnom angažovanom građanstvu koje je glasno u postavljanju zahteva. Migchelbrink i Van de Walle (2020) koristili su eksperiment vinjeta zasnovan na istraživanju da bi to ispitali u kontekstu lokalne vlasti u Belgiji i utvrdili da kada se poveća odgovor i reprezentativnost učesnika [veće populacije], on ima „pozitivan i značajan uticaj na stavove javnih službenika prema učešću javnosti „i njihovu spremnost da koriste doprinose građana u kreiranju politike (str. 271)⁶.

Ovo može biti posebno snažan podsticaj za izabrane zvaničnike, s obzirom na njihovu zavisnost od lokalnih glasova za reizbor. Međutim, Cleary (2007)⁷ suprotstavlja podsticaje lokalnim političarima da odgovore potrebama građana u Meksiku koji proizlaze iz političkih motivacija (kao što je reizbor) onima koji proizlaze iz lokalnih participativnih veza koje omogućavaju lokalnim građanima da izraze svoje zahteve i preferencije kroz različite vrste lokalne političke akcije. Otkrili su da participativne veze zapravo poboljšavaju opštinski učinak, a ne političke motivacije. To sugerise da u poređenju različitih vrsta učešća, neizborne veze koje stvaraju veći angažman između građana i lokalnih političara podstiču više i bolje ponašanje od pretnji izbornim sankcijama.

Postoje i druge studije koje beleže uticaj civilnog društva na ponašanje lokalnih javnih službenika. U nedavnom istraživanju odnosa između lokalnih državnih kapaciteta i humanog razvoja u opštinskim upravama u Brazilu, Coelho et al. (2020)⁸ utvrđuju da zaista postoji čvrsta veza između njih i da se to zasniva na saradnji i koordinaciji između lokalnih državnih i nedržavnih aktera. Drugim rečima, opštine sa većim brojem participativnih veća i većom saradnjom sa lokalnim mrežama organizacija civilnog društva imaju veće ocene indeksa humanog razvoja u odnosu na one koje se oslanjaju isključivo na birokratske hijerarhije i upravljačke strukture.

5 Fox, J. (2015) Društvena odgovornost: šta dokazi zaista govore? *World Development*, 72: 346-61.

6 Migchelbrink, K. & Van de Walle, S. (2020b) Kada će javni službenici početi da slušaju? Eksperiment sa vinjetama o efektima legitimiteta ulaznih podataka na spremnost javnih službenika da koriste javno učešće. *Public Administration Review*. [Online] 80 (2), 271–280.

7 Cleary, M. R. (2007) Izborna nadmetanje, participacija i reakcija vlade u Meksiku. *American Journal of Political Science*. 51 (2), 283–299.

8 Coelho, R. et al (2020) Capacidades Estatais Municipais e Desenvolvimento Humano Local Brasileiro. *Revista do Serviço Público*. 71(4).

Andersson i van Laerhoven (2007) studija participativnih struktura takođe sugeriše da „zahtevi organizacija civilnog društva (organizacija zasnovanih na zajednici) imaju pozitivan i statistički značajan efekat na sve tri mere (zajedničko pružanje usluga, koprodukcija i prisustvo na terenu) participativnog upravljanja“ (str. 1100)⁹. Njihovi zaključci na ovom planu su uverljivi - oni sugerišu da razlike koje se mogu uočiti u Peruu, Brazilu, Čileu i Meksiku u nivoima participativne opštinske uprave nisu povezane sa dizajnom institucija i „nacionalnom politikom decentralizacije“ u bilo kojoj zemlji. Umesto toga, „bez obzira na službenu ulogu i mandate lokalnih vlasti, verovatnije je da će se javna participativna uprava dogoditi kada OCD-ovi često zahtevaju delovanje od svojih izabраниh opštinskih službenika“ (str. 1107).

Procesi učešća građana su, stoga, centralni fokus naše studije i zasnivaju se na zabrinutosti da bi gore opisane vrste participativnih veza - aktivno angažovano građanstvo i robusne veze sa lokalnim organizacijama - mogle biti slabe ili uopšte nedostajati u kosovskim opštinama. Takav nedostatak angažmana potvrdili su naši intervjui sa službenicima lokalne vlasti koji su istakli da iako građani imaju zahteve - najčešće povezane sa lokalnom infrastrukturom; roditelji koji pokreću školska pitanja; poljoprivrednici koji traže subvencije; i sportske ili kulturne zajednice koje traže sponzorstvo ili finansijsku pomoć - postoji utisak velike nezainteresovanosti među građanima njihovih opština.

Nivoi učešća građana

Veliki broj opštinskih gradonačelnika sa kojima smo razgovarali istakao je da je učešće građana na javnim forumima malo i da opada. Za to su ponudili različite razloge. Manjina veruje da se čini da se učešće građana smanjuje, jer je opština uspela rešiti sva pitanja pokrenuta u prošlosti - kada je bilo više problema, bilo je više učešća, a sada kada su ti zahtevi ispunjeni i manje je problema, manje je i učešća. Na primer, zamenik gradonačelnika male opštine objasnio je pad interesa rekavši, „uspeli smo ublažiti ili čak rešiti glavne probleme u opštini“. Direktor javnih usluga u toj opštini dodao je, „učešće građana je opalo uprkos činjenici da objavljujemo obaveštenja na opštinskoj veb stranici i putem drugih medija. Ali mi smo završili 90 procenata radova koji se odnose na trajne zahteve, tako da je očigledno interes sada manji“. Gradonačelnik velike opštine je slično rekao, „kada ispunimo zahteve koje imaju, oni ne dolaze na sledeću javnu raspravu“.

Međutim, za većinu ostalih javnih zvaničnika sa kojima smo razgovarali, upravo ovaj odgovor gradonačelnika male opštine sažima jedan prevladavajući stav: „iako smo se potrudili da ih [građane] na vreme obavestimo na veb stranici i oglasnim tablama, učešće nije toliko veliko, iako ih rasprave održavamo na različitim lokalitetima. Većina radije dolazi pojedinačno u opštinu ako ima bilo kakvih zahteva“. Gradonačelnici su u više navrata govorili da nisu zadovoljni brojem građana koji učestvuju u javnim raspravama koje su redovno održavali, a neki su rekli da su uložili poseban napor poput pozivanja ljudi telefonom lično „kako bi ih pozvali da učestvuju. Od 200 kontaktiranih ljudi, samo je oko 20 došlo na javnu raspravu“.¹⁰ Veliki broj drugih istakao je da sazivaju javne rasprave na nivou kvartova i sela kako bi građanima olakšali prisustvo, ali „to ostaje izazov i moramo nastaviti uveravati građane da su rasprave u njihovom najboljem interesu i da to učešće svima nama pomaže“.

Učešće je ograničeno u smislu broja, ali i u suštini - čak i u glavnom gradu, zvaničnici su istakli da čak i kada je na javnoj raspravi prisutno mnogo ljudi, „samo dvoje ili troje njih uzima reč“. U

9 Andersson, K. & van Laerhoven, F. (2007) Od lokalnog moćnika do posrednika: Institucionalni podsticaji za participativno upravljanje opštinama u Latinskoj Americi. *Comparative Political Studies*. [Online] 40 (9), 1085–1111.

10 Intervju sa gradonačelnikom opštine srednje veličine. Januar 2021.

maloj opštini gradonačelnik je smatrao da je ograničeno učešće zato što ljudi prepoznaju da opština nema resurse da se bavi zahtevima, tako da nema svrhe učestvovati. U opštini srednje veličine činilo se da je pitanje suprotno - „ljudi misle da će se, bez obzira da li učestvuju, ionako izgraditi put ili kanalizacija“. Lokalna službenica za budžet srednje opštine dobro je to spojila kad je rekla: „Postoje dve kategorije u ovom pogledu, oni koji nisu zainteresovani jer smatraju da je posao opštine asfaltiranje puteva i drugi koji misle da nakon što je put asfaltiran više nema potrebe za učešćem“.

Zajedno sa preferencijom za kontakt licem u lice, većina zahteva koje opština primi su pojedinačni, a ne kolektivni, i to o određenim pitanjima, a ne o opštim pravcima politike. To znači da, „građani koji dođu su građani koji imaju problem koji se tiče lično njih, npr. koji imaju problema sa imovinom ili katastrom“.¹¹ Zvaničnik u glavnom gradu istakao je da ljudi pokazuju nezainteresovanost kada se pozovu da prisustvuju sednicama kako bi dali svoj doprinos opštinskim planovima, ali da mesečno primaju do 600 pojedinačnih zahteva, putem e-maila i putem Facebooka. Ovo se može smatrati posebno teškim s obzirom na opseg napora koji je potreban za organizaciju i vođenje 25-30 javnih rasprava u malim opštinama, koji su zakonom propisani, a još je to teže u većim.

Neke javne službenike posebno zabrinjavaju još niže stope učešća žena u javnim raspravama. Iako ovo nisu primetili mnogi zvaničnici, ali čini se da je učešće žena u mnogim delovima zemlje možda niže od učešća muškaraca. Primetili su je i izabrani i neizabrani zvaničnici i u velikim i u srednjim opštinama, a činjenica da se društvo i dalje organizuje oko patrijarhalnih struktura može objasniti dobar deo ovog fenomena. Kao što je jedan naglasio, „Prošle godine smo imali 6 rasprava o budžetu i 2 o srednjoročnom okviru troškova. Učešće je bilo zadovoljavajuće, a jedini nedostatak bilo je učešće žena“¹². Dalje je dodao da su se pokušali da reše taj problem organizovanjem debate sa organizacijama žena. Gradonačelnik velike opštine rekao je da se bave niskim stopama učešća žena radeći sa direktorima škola kako bi privukli više učiteljica. Čini se da službenici žele povećati učešće žena jer priznaju da se potrebe i zahtevi žena razlikuju od potreba muškaraca, kao što je veći naglasak na javnoj rasveti i sigurnosti.

Saradnja sa lokalnim organizacijama civilnog društva (OCD)

Čini se da nekoliko opština ima dobre radne odnose sa lokalnim organizacijama, kao što je gornji primer rada sa organizacijama žena kako bi se povećalo učešće žena. Predsednik skupštine opštine velike opštine istakao je da je „Skupština uspostavila dobru saradnju sa organizacijama civilnog društva i kroz njih smo promovisali rad opštine i stvorili mogućnosti da skupština uključi građane u donošenje odluka, kao što su rasprave o budžetu“.

Međutim, većina opštinskih zvaničnika nije spomenula saradnju sa lokalnim organizacijama, ili se zatim pozvala na odnos koji ne reflektuje saradnju u kojem su OCD-ovi vršili pritisak na lokalnu vladu da učini više, ali nisu pokazivali veliko zanimanje za učešće na javnim forumima ili rad sa opštinom na druge načine. Kako je rekao jedan neizabrani zvaničnik, „Pokušali smo sa interesnim grupama i različitim grupama mladih ljudi i zajednica, ali još uvek postoji malo interesa“. Za to su naveli nekoliko razloga, ali određeni broj službenika pozvao se na ulogu neformalnih institucija i norme koje bi mogle pomoći u objašnjavanju opšteg uočenog nedostatka učešća.

11 Intervju sa direktorom katastra u velikoj opštini. Januar 2021.

12 Intervju sa direktorom za budžet i finansije u srednjoj opštini. Februar 2021.

Uloga neformalnih institucija i društvenih normi

Nekoliko ispitanika istaklo je da se možda najčvršći i najutvrđeniji oblik angažovanja građana događa kroz seoska veća i njihove predsedavajuće, koji su efikasan informativni kanal i operativna veza između građana i lokalnih uprava, posebno u ruralnim područjima. Kako je rekao zvaničnik, „Kada su u pitanju ljudi koji žive u selima, njihove zahteve obično podnose predstavnici sela”.¹³ Drugi je dodao, „Predstavnici naselja i seoski administratori učestvuju više od građana”.¹⁴ Gradonačelnik velike opštine rekao je, „Primamo puno pozitivnog pritiska od predsedavajućih lokalnih zajednica. Organizovani smo u 33 mesne zajednice, a sada ćemo novom uredbom imati 40 mesnih zajednica”. Gradonačelnik druge velike opštine je isto ponovio: „Najefikasniji oblik [komunikacije] u našoj opštini je sa aktivnim predsednicima mesnih zajednica. U selima imaju nadležnost na lokalitetu i organizuju rasprave i zapisnike. U gradu se to radi kroz četvrti. Imamo 30 mesnih zajednica i one imaju ulogu u projektima u kojima postavljaju prioritete”. Drugi gradonačelnik je dodao, „Predstavnici sela su uporniji jer takođe imaju znanje o raspodeli budžeta i kapitalnim investicijama“. Iako je ovo posredovana veza, predsedavajući seoskog veća redovno se savetuju sa građanima, uključujući i o lokalnim budžetima. Drugi su spomenuli da „kada posećujemo sela, veća je i stopa učešća”.¹⁵

Nije iznenađujuće da institucije koje se nalaze u blizini građana mogu imati više angažmana, ali u slučaju Kosova ovo ima posebnu istoriju i regionalni karakter. Upotreba seoskih veća kao primarnog foruma za interakciju sa državom verovatno se velikim delom zasniva na činjenici da su lokalne neformalne institucije poznate kao *bashkësia lokale ili mesna zajednica* bile od ključne važnosti za lokalnu upravu na Zapadnom Balkanu (Khan Mohmand i Mihajlović 2014¹⁶ i 2016¹⁷, Ebel i Gábor Péteri 2015¹⁸). Ove seoske institucije sada imaju različite nivoe neformalnosti u celom regionu - u nekim delovima deluju kao neformalne institucije lokalne uprave, dok su u drugim uključene u procese lokalne uprave (Khan Mohmand 2016¹⁹, Khan Mohmand i Mihajlović 2016). Na Kosovu *su bashkësia lokale* zamenjeni 2018. formalnim seoskim i većima na nivou kvarta,²⁰ a činjenica da se oni aktivno koriste možda je povezana sa činjenicom da su institucije na ovom nivou glavna povezanost građana sa državom od 1960-ih pod bivšom jugoslavenskom državom.

Slično tome, neformalna institucija seoskog starešine takođe je imala uticaja kroz istoriju i pruža prirodnu kontakt osobu građanima da se obrate kada im nešto treba. Ali možda najjače objašnjenje snage lokalizovanih mreža pruža činjenica da je društvo na Kosovu, kako u ruralnim, tako i u urbanim sredinama, izgrađeno oko snažnih rodbinskih veza. One se ne grade samo oko porodice, već učešće u rodbinskoj strukturi uključuje i selo ili kvart, stvarajući veze razmene koje ljude čvrsto povezuju u njihovim zajednicama (Jackson 2018)²¹. Ovo omogućava

13 Intervju sa civilnim službenikom u direkciji administracije u srednjoj opštini, januar 2021.

14 Intervju sa direktorom javnih usluga srednje opštine, januar 2021.

15 Intervju sa direktorom administracije u drugoj opštini srednje veličine. Januar 2021.

16 Khan Mohmand, Shandana, i Snežana Mišić Mihajlović. 2014. 'Povezivanje građana sa državom: neformalne institucije lokalne uprave na Zapadnom Balkanu'. *IDS Bulletin* 45(5): 81–91.

17 Khan Mohmand, Shandana, i Snežana Mišić Mihajlović. 2016. 'Integrisanje neformalnih institucija u lokalnu upravu: Da li je to važno?' *IDS Radni dokument br. 473*.

18 Ebel, Robert D, i Gábor Péteri. 2015. *Knjiga sa informacijama o decentralizaciji Kosova. Priština: Kosovo Fondacija za otvoreno društvo i lokalnu upravu i inicijativa za reformu javne službe, Institut za otvoreno društvo-Budimpešta*.

19 Khan Mohmand, Shandana. 'Neformalne institucije lokalne uprave: šta rade i zašto su bitne' *IDS Radni dokument br. 468*.

20 U skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi koja je usvojena tokom administracije UN-a i integrisana kasnije u kosovsko zakonodavstvo. <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Law-On-Local-Self-Government.pdf>

21 Jackson, David. 2018. 'Izgradnja integriteta i društvenih normi u kosovskim opštinama. U Korupcija i norme, ur. Ina Kubbe i Annika Engelbert. Cham: Springer International Publishing, 211–38.

va jake veze saradnje, ali se možda neće dobro integrisati u formalnije institucije lokalne uprave. Međutim, neki intervjui ukazuju na to da se opštine trude da tu logiku uključe u svoj rad - gradonačelnik velike opštine istakao je da „Ljudi učestvuju u kvartu po kvartu ili u selu po selu. Najava [o javnim raspravama] daje se predsednicima mesnih zajednica i trgovinama u selima”. U stvari, sugerisao je da je ovo možda pomoglo u rešavanju nepoverenja i povećanju saradnje. Načelnik opštine srednje veličine sugerisao je da je potrebno uložiti više napora kako bi se uistinu proširilo učešće, „Pokušali smo da mi odemo kod njih ako nam ne dođu. Ali čak i kad smo pokušali otići tamo, i dalje su to isti ljudi koji dolaze kod mene. Mislim da bi rešenje bilo bolje organizovanje sa seoskim većem”.

Objedinjeni, istorija *bashkësia lokale*, uloga seoskih starešina i činjenica lokalnih zajednica izgrađenih oko rodbinskih veza ističu važnost neformalnih institucija u načinu na koji se građani i državne institucije međusobno povezuju na Kosovu. Takođe pomaže objasniti zašto vidimo da učešće građana bolje funkcioniše kroz lokalna tela, a ne direktno kroz formalne prostore koje je stvorila opština, gde je učešće građana i dalje slabo.

Druga neformalna institucija koja bi mogla objasniti nizak nivo učešća građana je poverenje javnosti u državne institucije, koje se takođe naziva institucionalno poverenje.²² Naši ispitanici često su govorili o osećaju razočaranja među građanima, zasnovano na percepciji da učešće ne dovodi do ispunjenja njihovih zahteva. To je dovelo do pada nivoa institucionalnog poverenja i odvajanja od formalnih procedura poput javnih rasprava. Lokalni službenik za budžet srednje opštine istakao je, „Uprkos našim naporima da povećamo učešće, građani su izgubili poverenje u institucije i stoga ne učestvuju”.

Naši su ispitanici to povezali sa nedostatkom resursa i nedostatkom kapaciteta za rešavanje razmera zahteva koje primaju, ali je takođe u određenoj meri to utemeljeno u prirodi angažmana države i građana. Izgleda da opadajuće poverenje i slabo učešće deluju zajedno na stvaranju spirale prema dole - civilni službenik u velikoj opštini je ukazao na takav utisak. Započeo je rekavši, „Ljudi su izgubili interes i uopšte ne veruju u ništa. Što se tiče poverenja, verujem da bi stvari krenule na bolje sa više ljudi koji bi učestvovali i izrazili mišljenje“, ali onda je nešto kasnije u intervjuu rekao:” Ali ljudi kažu zašto bih trebao učestvovati, niko nas ne pita, ništa se ne radi”. Dakle, ljudi ne učestvuju jer imaju nisko institucionalno poverenje, ali je poverenje malo jer ne stupaju u kontakt sa državom.

Neki ispitanici povezali su nizak nivo institucionalnog poverenja sa nasleđem prirode političkog angažmana pod bivšom jugoslovenskom državom. Istakli su da se određeni “mentalitet” stvorio kroz slabe veze između država i građana u bivšem režimu i nasleđe razmišljanja o državnoj vlasti kao ugnjetavajućoj u nekom smislu. To je dovelo do nezainteresovanosti za interakciju sa državom sada i učešće na javnim forumima, što je značilo da se ovaj mentalitet nije mogao brzo promeniti kroz trenutnu prirodu države. Službenik za informisanje u maloj opštini objasnio je: „Građani nisu državu tretirali kao saradnika [u našoj istoriji], a državu imamo [samo] 20 godina od izlaska iz rata. Bolje učešće možemo postići edukacijom mlađih generacija u školi o važnosti učešća i obavezama koje opština ima prema građanima radi transparentnosti i odgovornosti”.

Međutim, građani se prilično aktivno obraćaju državi zbog individualnih zahteva. Kao što je ranije rečeno, većina ispitanika je istakla da prima veliki broj zahteva pojedinačno i lično. Čini se mogućim da se pitanje možda manje odnosi na nepoverenje u državu, a više na prirodu učešća javnosti. Kao što je objasnio gradonačelnik velike opštine, „Oni ranije nisu bili uključeni u proces i ne znaju kako to ide. Oni misle da bi jednostavno trebali doći u opštinu da

22 Pogledajte detaljnije raspravu o političkim stavovima na Kosovu: https://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-xviii.html

se sretnu sa gradonačelnikom i predaju mu zahteve. Iako im je rečeno da mi organizujemo rasprave [u selima / kvartovima], oni misle da će, ako dođu lično, brže ispuniti svoje zahteve ili im nije ugodno da podnesu zahtev tokom rasprave". To može biti povezano sa društvenim normama oko potrebe za ličnim obavezama ili garancijama - slično kao ideja davanja "reči" kao garancije da će se stvari obaviti - i da je to moguće više u interakciji licem u lice nego na velikom javnom forumu.

Čini se da jedan od načina na koji se može ojačati poverenje može biti putem načina i formata kroz koji su građani angažovani. Kao što je predsedavajući skupštine opštine u velikoj opštini sugerisao, „Oni nemaju puno poverenja u institucije. Ovo se počelo menjati, ali još uvek ima posla. Moramo ojačati mehanizme za poboljšanje komunikacije sa građanima, kako bismo podigli svest građana o uticaju njihovog odlučivanja ". To ćemo detaljnije pogledati u sledećem odeljku.

ODELJAK 4:

KOMUNIKACIJA IZMEĐU DRŽAVE I GRAĐANA

U centru proučavanja veza između lokalnih zvaničnika i građanstva je upotreba tehnologije za komunikaciju. Joshi i McCluskey (2017)²³ komentarišu u svojoj studiji o 'birokratskim službama' o tome kako je napredak u informaciono-komunikacionoj tehnologiji (IKT) omogućio da se zahtevi građana u stvarnom vremenu prijavljuju birokratima na svim nivoima, što možda omogućava usklađivanje preferencija sa politikom. Peixoto i Fox (2016)²⁴ se nadovezuju na to istražujući dokaze o upotrebi više IKT platformi dizajniranih da projektuju glas građana kako bi poboljšali pružanje javnih usluga širom globalnog Juga. Oni analiziraju dve vrste odgovornosti - odgovornost prema gore, u kojoj „pružaoci usluga na prvoj liniji odgovora i na srednjem nivou odgovaraju odgovornim višim kreatorima politike i menadžerima programa, koji koriste korisničke informacije za preuzimanje administrativnih radnji“, i odgovornost prema dole, u kojoj su „pružaoci usluga odgovorni u odnosu na glas i delovanje građana“ i, vođen je potencijalnim političkim troškovima za kreatore politike zbog neodgovaranja na javno vidljivu zabrinutost“ (Peixoto i Fox 2016: 5). Smatraju da su platforme koje su omogućavale odgovornost prema dole bile možda efikasnije od onih prema gore - „... građanski angažman, pored informacija, generiše i građanski mišić potreban da bi se odgovorni kreatori politike i pružaoci usluga u prvoj liniji smatrali odgovornim“ (str. 22) i da ovo dobro funkcioniše kada su povratne informacije javno dostupne i transparentne.

Slično kao i literatura u prethodnom odeljku, ove studije takođe tvrde da navođenje javnih službenika da saslušaju i odgovore u velikoj meri zavisi od kolektivnog delovanja i pritiska koje stvaraju građani. Literatura sugeruje da su inicijative zasnovane na IKT-u povećale kapacitet javnih službenika da odgovore na zahteve građana tako što postaju svesniji preferencija građana, a da je centralno za ovaj protok komunikacije priroda informacija i nivo transparentnosti.

U našim intervjuima sa opštinskim službenicima otkrili smo da postoje određene razlike između većih, srednjih i manjih opština u pogledu komunikacije između lokalnih vlasti i građana. Dok veće i bogatije opštine preferiraju više digitalnih alata, online platforme i posebno društvene medije, manje i uglavnom ruralne opštine favorizuju konvencionalnije sastanke i konsultacije unutar kvartova. Slično tome, postoje važne razlike u motivaciji između izabranih, imenovanih i neizabranih zvaničnika. Dok su izabrani i nominovani službenici bili više fokusirani na vladine i proceduralne izazove, neizabrani službenici su naglasili potrebu za institucionalnim promenama, izgradnjom kapaciteta i motivacijom lokalnog osoblja.

23 Joshi, A. i McCluskey, R. (2017) 'Umeće, birokratije': Zašto i kako birokrati reaguju na glas građana, u istraživanju Svaki glas je važan Brighton

24 Peixoto, F. i Fox, J. (2016) Kada građanski glas omogućen IKT-om dovodi do reakcije vlade? IDS bilten. 47 (1), 23–40.

Nadovezujući se na naše razumevanje zašto građani učestvuju ili ne učestvuju u procesima lokalne uprave, ispitanike smo posebno pitali o načinima na koje komuniciraju sa građanima u svojim opštinama. Značajno je da je, u celini, većina ispitanika prepoznala povećanu upotrebu digitalnih platformi, društvenih medija i drugih srodnih alata, posebno među mlađim generacijama. Takođe, prepoznaju veće mogućnosti koje oni imaju za poboljšanje učešća, komunikacije i odgovora lokalnih vlasti na potrebe građana.

Online komunikacija i njena efikasnost

Ispitanici u većim i srednjim opštinama su rekli da redovno koriste i održavaju svoje veb stranice i table sa oglasima; platforme društvenih medija kao što su Viber, WhatsApp, Facebook i Twitter; i e-mail adrese i službe za pozive kao što je 'alo komuna', i da veruju da redovna komunikacija putem ovih različitih digitalnih platformi poboljšava angažman lokalnih vlasti i građana. Ispitanici su rekli da veruju da se građani osećaju ugodnije sa digitalnim platformama i sa ovim načinom rada sa lokalnim vlastima - „Elektronski deo je mnogo efikasniji, jer građani ne čitaju ni novine ni oglase”²⁵ a „građani su vrlo aktivni online, dok vrlo mali broj prisustvuje sastancima”²⁶ — ali da se to razlikuje po području (više u urbanim nego u ruralnim područjima) i po grupama (više u mlađim nego u starijim grupama). Postoje i dokazi da taj komfor možda raste. U maloj opštini, službenik za informisanje nam je rekao da kada su se tokom pandemije prebacili na online rad, „prvi put tokom rasprave smo dobili 23 pitanja, dok su u drugoj debati dodata 123 pitanja”.

Ispitanici su redovno isticali koliko se njihovih usluga sada nudi online, poput ove: „Veb stranica opštine [omogućava ljudima] da se prijave za mnoge stvari, od izvoda iz matične knjige rođenih do građevinskih dozvola. Čim se registrujete, zahtev možete poslati elektronskim putem i dolazite samo da platite. Zapravo, ako verifikaciju izvršite putem interneta, možemo vam je poslati poštom ... Polazeći od najjednostavnijih najava, ugovora, odluka, sve je na veb stranici, tj. imamo radikalnu transparentnost”.²⁷ Drugi su napomenuli da su građani u mogućnosti da nadgledaju projekte opštine online. Prodor i upotreba mobilnih telefona je takođe opsežna, što znači da građani potencijalno mogu imati trenutni i mobilni pristup Internetu i njegovim različitim platformama. Drugi su spomenuli da građani postavljaju svoje zahteve na stranici „vrotuesit e lagjës“ (posmatrača iz susedstva) na društvenim mrežama ili na platformi „ndreqe.com“ koju finansiraju donatori. Neki su takođe spomenuli „veb stranice lokalnih društvenih mreža koje dele informacije i imaju prilično sledbenika koji prate našu stranicu i dobro rade“.²⁸

Konkretno, najjasnija je bila činjenica da su ispitanici u većim opštinama online prostore smatrali primarnim prostorom za interakciju sa građanima. Na primer, u glavnom gradu nam je rečeno: „Učinak digitalnih platformi je, po mom mišljenju, 3-4 puta veći od efekta javnih rasprava u opštini, a to čini komunikaciju lakšom i efikasnijom. Imamo digitalnu platformu za javno učešće koja deluje vrlo dobro ... Građanin prijavljen sa svojim imenom, korisničkim imenom i kvartom može podneti zahtev ili projekat za kvart u kojem živi i to će biti stavljeno na glasanje samo za stanovnike tog naselja koji su registrovani na platformi. A dva projekta sa najviše glasova biće uključena u planiranje budžeta za sledeću godinu”. To, međutim, nije sprečilo činjenicu da građani i ovde dolaze lično u kancelariju, i da opština mora posedovati prostor za uključivanje zahteva iz ove interakcije licem u lice takođe.

25 Intervju sa direktorom katastra u velikoj opštini. Januara 2021.

26 Intervju sa direktorom za budžet i finansije u velikoj opštini. Januara 2021.

27 Intervju sa gradonačelnikom opštine srednje veličine. Januara 2021.

28 Intervju sa direktorom javnih usluga u velikoj opštini. Januara 2021.

Online usluge razumljivo su podstaknute tokom pandemije - „Prema našim službenicima, ovog puta smo primili više zahteva nego kada smo imali sastanke sa građanima na javnim raspravama“, rekao je direktor odeljenja za budžet i finansije u velikoj opštini, misleći na uticaj pandemije.

U ruralnim područjima i manjim opštinama upotreba online platformi je ograničenija. U nekima od njih sve se više koriste platforme društvenih medija kao što je Facebook, za koje veruju da se pokazuju delotvornim. Sve u svemu, najefikasniji kanal za komunikaciju između lokalnih zvaničnika i građana u ruralnim područjima ostaju individualni sastanci i lični angažman, posebno sa seoskim liderima. Kao što je zamenik gradonačelnika male opštine rekao, „U malim opštinama [mobilna aplikacija] bi se manje koristila, iako bi bila dobrodošla. Međutim, verujem da građani i dalje više vole da dolaze lično i fizički sastanak ili sa direktnim zahtevom za dobijanje usluge“. Čak i u opštini srednje veličine, direktor direkcije je naglasio da, „Nemamo nikakvu online platformu za proveru zahteva. Zahtevi se uglavnom dobijaju u štampanoj verziji od predstavnika sela u opštini“. Kako je rekao gradonačelnik velike opštine, „Digitalne platforme pomažu u urbanim sredinama i među mladima. Međutim, kada su sela u pitanju, potreban je lični razgovor sa njima“. Njegov službenik za informisanje je dodao: „Kada je reč o budžetu i budžetskim prioritetima, odlučili smo da posetimo građane. Organizujemo sastanke u lokalnim zajednicama, unapred ih obaveštavamo i održavamo sastanke sa građanima. Model koji mi primenjujemo i koji treba primenjivati je taj da je potrebno još češće posećivanje građana“.

Drugi zvaničnici potvrdili su činjenicu da starije grupe stanovništva i dalje insistiraju na kontaktu licem u lice, i kao naviku i zbog nelagode sa online prostorima. Potonje je odjeknulo i u komentarima nekih zvaničnika, koji su pokazali određenu nervozu zbog toga što ne mogu upravljati ponašanjem na online platformama ili što znaju od koga dolaze zahtevi - službenik za informacije je naveo, „Ponekad se događa da fiktivni portali zahtevaju detaljne izveštaje koje ponekad nemamo. I tu je malo problema, jer ne znamo kome odgovaramo i zašto“.

Ostvarivanje dinamičnije online komunikacije

Naši su ispitanici priznali da, uprkos nedavnom širenju digitalne tehnologije, ima prostora za poboljšanje. Glavno područje koje su mnogi identifikovali bio je način na koji se organizuju i najavljuju javne rasprave i debate. Čak i u maloj opštini, direktor administracije je naglasio da, „Uprkos činjenici da je formalno obaveštavanje dato u skladu sa zakonom, potrebno nam je veće zalaganje na ovom planu. Nije dovoljno samo proizvesti i izdati svečanu brošuru. Sve dok im to ne objasnimo bolje [građanima], dok ne objasnimo važnost odobravanja budžeta, građani neće biti svesni niti shvatiti važnost ovoga“.

Ispitanici su slično istakli da jednostavno stavljanje informacija o službenim procesima na veb stranice i putem najava ne može osigurati da će se te informacije koristiti. Gradonačelnik opštine srednje veličine rekao je, „Iako su [svi naši dokumenti] objavljeni na veb stranici, imamo oko 200 zahteva za pristup službenim dokumentima“. Direktor administracije iste opštine je dodao: „Sve pozive objavljujemo u selima, na veb stranicama i društvenim mrežama i u opštinskim najavama. Ali učešće je i dalje nisko“. Čak i u velikoj opštini, gradonačelnik je rekao, „Pomoću Vibera smo napravili svojevrsnu platformu na kojoj će se, ako se građani pretplate, pojaviti najave, ali bilo je vrlo malo interesa iako smo je oglašavali, pa nismo dalje nastavili“. Direktor budžeta i finansija druge velike urbane opštine je dodao: „Svaka tri meseca izrađujemo izveštaj i objavljujemo ga na veb stranici. Ista praksa primenjuje se i na porez na imovinu gde se svaka objava objavljuje i na veb stranici i na društvenim mrežama. Testirali smo mobilnu aplikaciju sa OEBS-om za porez na imovinu, ali je vrlo malo njih odgovorilo. Ideja je bila

da ako ljudi ne plate porez nedelju dana ili nešto slično, preduzmemo akciju, ali to nije uspelo. Međutim, ovo je više bilo najava nego posebna aplikacija opštine”.

I dalje ostaju nedostaci u pogledu izgradnje svesti i razmene informacija “koje pružaju rezultate” - informacije koje ne ispunjavaju samo formalni zahtev (označavanja okvira), već i one koje pružaju informacije koje će građanima omogućiti da se uključe u participativne forume, poput foruma planiranja budžeta. Predsedavajući skupštine opštine velike opštine je istakao „Moramo pronaći mehanizme za poboljšanje komunikacije sa građanima, kako bismo podigli svest građana o uticaju njihovog odlučivanja“. Gradonačelnik srednje opštine je rekao „Možda ne dosežemo ljude toliko kao druge opštine, ali lokalni mediji, lokalni radio i emitovanje sednica skupštine opštine su u tome pomogli“. Međutim, čak i kada su lokalni mediji uključeni, više se radi o pasivnom objavljivanju informacija o sednicama skupštine nego o ciljanom podizanju svesti.

Jasno je da problem u kosovskim opštinama nije u nedostatku transparentnosti u pogledu nedovoljne dostupnosti informacija građanima. Višestruki ispitanici istakli su da daju puno informacija građanima koje su otvoreno dostupne na veb stranicama i putem drugih platformi kao najave. Međutim, ne čini se da su ove informacije proizvedene u upotrebljivim ili pristupačnim formatima koje građani mogu efikasno koristiti, a koje bi mogle pomoći u podsticanju angažmana građana. Umesto toga, čini se da se građani i dalje obraćaju službenicima, vrlo verovatno kako bi im ove informacije učinili dostupnijim kroz objašnjenja ponuđena u interakcijama licem u lice. Direktor urbanističkog planiranja srednje opštine je objasnio: „Mislim da su direktne rasprave sa građanima efikasnije. Imamo veb stranicu i objavljujemo materijal. Ipak, građani više vole i trebaju konsultacije i dobijanje informacija kako bi bili bolje informisani i zadovoljni”.

Stoga izazov ne predstavlja postavljanje više informacija na veb stranicama, već to učiniti u pristupačnijim formatima i pronaći načine za aktivno povezivanje sa građanima u pogledu istih. Naravno, sve ovo zahteva kapacitet - više puta nam je rečeno da je “još jedan izazov povezan sa našim kapacitetima, jer nemamo dovoljno osoblja”²⁹ — ali takođe se radi i o tome da li se sadašnje osoblje podstiče da stupa u kontakt sa građanima na načine koji nadilaze označavanje polja za ispunjavanje propisanih zahteva oko transparentnosti i razmene informacija. Ovo nam je sledeća tema.

29 Intervju sa direktorom javnih usluga u velikoj opštini. Januar 2021.

ODELJAK 5:

MOTIVISANOST ZA ODGOVOR NA POTREBE GRAĐANA

Da li će veće učešće građana i efikasnija komunikacija dovesti do boljih rezultata javnih usluga u velikoj meri zavisi od podsticaja opštinskih službenika da efikasno stupaju u kontakt sa građanima i formulišu razvojne planove i budžete u skladu sa izraženim preferencijama. Zanimaju nas politička ekonomija delovanja i koji su glavni uticaji koji određuju takvo ponašanje. Na ponašanje javnih službenika utiču pritisci koji proizlaze iz pravila i propisa sistema, kao i njegove organizacione kulture u celini. Ali pritisci dolaze i od strane stranačkih elita i birokratije na nacionalnom nivou; horizontalno od drugih odeljenja i grana vlasti koji bi mogli imati konkurentne interese ili delovati kao uzori, kao i od birokratskog etosa; a odozdo društvene norme, stanovnici opštine, organizacije civilnog društva i privatni sektor (Joshi i McCluskey 2017).

Lodenstein i drugi. (2016)³⁰ otkrivaju da u sistemima u kojima postoje formalna pravila i strukture za učešće građana birokrati ĆE verovatnije slušati i odgovarati na zahteve građana. Joshi i McCluskey (2017) pokazuju da birokrati (na višim nivoima) zahteve građana smatraju legitimnijim kada su zahtevi zasnovani na pravima i propisima priznatim u zakonu. Pravni okviri koji definišu građanska prava pružaju 'reformistima' unutar državnih institucija osnovu za kretanje oko drugih konkurentskih pritisaka koji bi mogli obeshrabriti reakciju. Mogues i Erman (2020)³¹ tvrde da osiguravanje postojanja i sprovođenja građanskih prava koja primoravaju državne institucije i zvaničnike da deluju u ime građana predstavlja prvu dimenziju osiguranja odgovora javne potrošnje na potrebe građana. Oni ovo nazivaju stvaranjem "političkog prostora" za građane i sugerišu da to radi na smanjenju verovatnoće elitskog uzimanja resursa na lokalnom nivou. Ostala razmatranja, kao što su tehnički kapaciteti lokalne uprave i opseg u kojem se interesi kreatora politike i građana mogu uskladiti (obe važne odrednice odgovora na potrebe građana), možda su sekundarna u odnosu na osnovni formalni zahtev za odgovornošću u zakonu.

30 Lodenstein, E. i dr. (2016) Odgovor pružalaca zdravstvenih usluga na inicijative za društvenu odgovornost u zemljama sa niskim i srednjim prihodima: Realistički pregled. *Zdravstvena politika i planiranje*. 32 (1), 125–40

31 Mogues, T. i Erman, A. (2020) Institucionalni aranžmani za prilagođavanje javne potrošnje siromašnima: kada namjera ispunjava realnosti političke ekonomije. *Pregled razvojne politike*. 38 (1), 100–123.

Formalizacija učešća građana kao deo procesa lokalne uprave nije pitanje na Kosovu. Re-forme lokalne uprave predviđaju javne rasprave oko godišnjeg budžeta, a niz drugih javnih konsultacija odvija se tokom godine.³² Gradonačelnik velike opštine je objasnio: „Proceduralno se o budžetu treba raspravljati u tri faze, počevši od javnih rasprava negde u julu, a zatim skupštinski odbor za budžet analizira [i daje prioritet] zahteve građana negde u avgustu, i [zatim proveravamo] da li su i oni u planiranju budžeta kako bi videli da li su u skladu sa razvojnim planom odobrenim u skupštini i proveravamo prema prioritetima”. Stoga je stvoren politički prostor za građane, a pravni okviri podstiču zvaničnike da ih sazivaju i koriste, kao i da moraju uključiti zahteve ovih javnih foruma u proces budžetiranja.³³ Stoga se u kosovskom slučaju čini da postoje formalni i pravni okviri koji pružaju formalne podsticaje oko angažmana građana i pružanja odgovora na njihove potrebe.

O ovoj temi je direktor budžeta i finansija srednje opštine pružio detalje: „Kada se primi prvi budžetski cirkular, odmah odlazimo na teren i putem predsednika sela prikupljamo sugestije građana u glavnim selima i naseljima grada ... Na budžetskim raspravama primamo budžetske zahteve, a zatim direktori odlaze na teren i proveravaju koje su mogućnosti - koji su prioriteti, gde je većina stanovnika itd. Mi imamo odbor u Direkciji za urbanizam koji procenjuje i određuje zahteve na osnovu ovih prioriteta”. Gradonačelnik druge slične opštine pružio je detalje malo drugačije rute: „Nakon što uzmemo u obzir zahteve građana na javnim raspravama, raspravljamo o njima u upravnom odboru, a zatim ih šaljemo skupštini [opštine] gde se oni odobravaju ili zadržavaju“, a zatim je dodao „međutim, skupština ne organizuje dovoljno rasprava“.

Čini se da je na Kosovu uspostavljen formalni sistem za participativno odlučivanje, koji je funkcionalan i povezan sa forumima građana. Ovo je važan prvi korak. Hero i Tolbert (2004)³⁴ proučavaju uticaj institucionalnih faktora, u ovom slučaju, institucionalizaciju praksi direktne demokratije na stavove građana u SAD-u, i otkrivaju da građani u državama sa čestim izlaganjem praksama direktne demokratije, poput inicijativa za glasanje, verovatnije će shvatiti da vlada reaguje na njihove potrebe, uključujući i marginalizovane manjinske grupe. Dakle, ako ovo već postoji na Kosovu, šta je to što onda ograničava efikasnije angažovanje lokalnih zvaničnika i građana?

32 Pojediniosti o njima mogu se naći u Zakonu o lokalnoj samoupravi, članovi 68.1 i 68.3. Postoji i nekoliko administrativnih uputstava u vezi s transparentnošću i učešćem, kao što su: Administrativno uputstvo (MALS) BR. 04/2018 za transparentnost u opštinama.

Administrativno uputstvo (MALS) BR. 01/2015 za veb stranice javnih institucija.

Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/2018 o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama (videti takođe <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425>)

33 Pogledajte posebno propise u članu 6. Dokumenti za javne konsultacije (Administrativno uputstvo (MALS) br. 06/201):

1. Opština je dužna da pruži javne konsultacije za sve dokumente lokalne politike kako sledi:

1.1. Nacrt godišnjeg plana Skupštine opštine i gradonačelnika / izvršne vlasti;

1.2. Nacrt opštinskog budžeta za narednu godinu, kao i revizija budžeta;

1.3. Srednjoročni budžetski okvir za naredne 3 godine;

1.4. Razvojne strategije i akcioni planovi na lokalnom nivou unutar sektorskih područja;

1.5. Svi nacrti prostornih planova na lokalnom nivou, u skladu sa propisima o prostornom planiranju;

1.6. Svi ostali dokumenti koje Opština smatra potrebnim za javne konsultacije.

1.7. Bilo koji drugi dokument predviđen važećim zakonodavstvom koji će biti podvrgnut procesu javnih konsultacija.

34 Hero, R. E. i Tolbert, C. J. (2004) Manjinski glasovi i stavovi građana o reakciji vlade u američkim državama: da li su socijalni i institucionalni kontekst bitni? Britanski časopis za političke nauke. 34 (1), 109–121.

Da bi odgovorio na slično pitanje u Velikoj Britaniji, Wittels (2020)³⁵ razmatra uticaj institucionalnih promena u obliku terenskog eksperimenta sa lokalnim vlastima koji ispituje u kojoj meri se lokalni birokrati uključuju i reaguju na učešće građana i doprinos u kreiranju politike. Konkretno, ona proučava mogu li „nenovčane nagrade i komunikacija zasnovana na vrednosti“ povećati angažman birokrata sa doprinosom građana (str. 1). Studija otkriva da način na koji se podaci građana saopštavaju lokalnoj upravi (na primer, kraći i direktniji e-mailovi) može uticati na to kako se lokalni službenici bave informacijama. Takođe pronalazi uzročne dokaze da motivaciona poruka koju šalju građani može uticati na ponašanje birokrata, a zauzvrat utiče na angažman građana u procesu donošenja politika. Međutim, ne postoje povezane promene u budžetskim izdvajanjima koje odražavaju sklonosti građana. Implikacije ove studije su da iako nenovčane nagrade (u ovom slučaju „zahvalnice“, ali mogu uključivati i priznanja osoblja ili ceremonije dodele nagrada) mogu promeniti stavove, postoje ograničenja u meri u kojoj participativni mehanizmi utiču na budžetska izdvajanja, čija glavna odrednica ostaje dostupnost i veličina centralnih transfera.

Odgovarajući resursi i kapaciteti osoblja su, naravno, od ključne važnosti u onoj meri u kojoj se lokalni zvaničnici mogu angažovati i ispuniti lokalne zahteve. Bilo je i snažnih predloga da više i naprednije radionice za lokalne službenike koji ih obučavaju o lokalnim politikama i propisima, javnom upravljanju i programima ocenjivanja mogu raditi na uspostavljanju jačih motiva za ispunjavanje potreba građana i povećanje njihovog učešća u procesima donošenja odluka. Međutim, ono što je ovde zaista zanimljivo je činjenica da se čini da i građani i javni službenici imaju koristi od informacija koje se prenose u pristupačnijim formatima - kraćih dokumenata koji se fokusiraju na tražene informacije koje su razumljive u odnosu na dugačke dokumente u kojima su informacije prikrivene upotrebom „birokrata“. Ovo samo po sebi može zahtevati podršku u izgradnji kapaciteta. U odeljku ispod, pored ovih predloga posmatramo neformalne motivacije i podsticaje koji proizlaze iz prirode politike i angažmana na lokalnom nivou.

Uloga stranačke politike

Andersson i van Laerhoven (2007) sugerišu da su, kada je lokalni gradonačelnik iz vladajuće stranke na centralnom nivou, uočljiviji napor na razvoju na lokalnom nivou u pogledu koprodukcije između vlade i zajednica. To je možda zato što to predstavlja pozitivan podsticaj lokalnim zvaničnicima da poboljšaju učinak kako bi povećali političku većinu stranke. Drugi način tumačenja ovoga je da su poboljšanja na lokalnom nivou možda rezultat toga što je vladajuća stranka na centralnom nivou izdašnija u usmeravanju resursa i pokroviteljstvu opštinama koje vodi njihova stranka.

Naši ispitanici govorili su o tome ističući važnost efikasne saradnje između centralnih i lokalnih vlasti u poboljšanju administrativnih, zakonodavnih i finansijskih kapaciteta lokalnih uprava da ispune potrebe građana. Oni su nagovestili da su u određenoj meri opštine koje vode opozicione stranke ili nezavisni gradonačelnici zanemareni na nekoliko načina, od nedostatka kapitalnih investicija za infrastrukturne projekte i ograničene finansijske pomoći i subvencija, do dužih zakonodavnih i javnih nabavki.

Predsednik skupštine opštine velike opštine je nagovestio da se politika takođe igra ne samo između vladajuće stranke na centralnom nivou i gradonačelnika, već i između gradonačelnika i skupštine opštine. „Kada on / ona [gradonačelnik] nema većinu u Skupštini, postoji problem sa obavljanjem poslova. Poštovanje pravila i zakona široko je politizovano. Sve je povezano

35 Wittels, A. S. (2020) *Participativno upravljanje i reagovanje: Povećavaju li motivacione intervencije angažman sa doprinosom građana?* [online]. Dostupno na: <https://osf.io/qvfd6>

sa interesom političke stranke. Stranke bi trebale biti više demokratski - interes stranke ne bi smeo biti ispred interesa države i opštine ". Dalje je ponudio vrlo specifičan primer kako stranačka politika deluje na ograničavanje učinka opština: „Primetio sam da se članovi stranke u skupštini, usprkos dobrobiti za građane i iako je projekt potreban, protive tome govoreći da je stav stranke glasati protiv ". Službenik za budžet u srednjoj opštini je dao slično mišljenje: „Politička situacija podstakla je nerad u svakoj instituciji, postoje razlike povezane sa strankama, pa stoga ljudi često zanemaruju posao“.

Prema njegovim rečima, stranačke preferencije bile su raširene u opštinama, zatim da članovi skupštine i gradonačelnici često nisu mogli razdvojiti svoju ulogu članova stranke od uloge izabраниh predstavnika odgovornih za celu opštinu. Nezavisni gradonačelnik velike opštine komentarisao je da ga i dalje pogađa u kojoj se meri svaka aktivnost tumači u smislu partijskog usklađivanja. "Očigledna je tendencija da se sve politizuje", na primer, [ljudi kažu] 'on je sa ovom strankom i to radi iz ljutnje, ili je protiv njega i zato se tako ponaša' ". Direktor javnih usluga u nezavisnoj, srednjoj opštini je pojasnio: "Nezavisni smo, pa se manje bavimo politikom, iako imamo političke pozicije, nego mnogi drugi opštinski službenici ili policijski službenici koji bi trebali biti nestranački ili apolitični". Ovdje je implicirano da sve dok javni službenici služe interesima stranke (za razliku od interesa građana), visoki zvaničnici ih ne smatraju odgovornim za svoje postupke. U skladu sa nacionalnom politikom, čini se da je i odgovornost u mnogim kosovskim opštinama politički polarizovan koncept - oni sa vladajućom strankom možda neće odgovarati za nedostatak rezultata, ali oni koji nisu sa strankom mogu smatrati da su njihovi postupci pod nesrazmernim nadzorom.

Neki ispitanici su posebno zabrinuti nestabilnošću koju politička polarizacija proizvodi u radu opštine, a time i njenom sposobnošću da građanima pruži dobre rezultate. Direktor budžeta i finansija velike opštine istakao je, osvrćući se na političku nestabilnost na Kosovu 2020. godine, da, „Nema motivacije [za isporuku], jer mi kolege kažu da ne ulažem puno posla, jer ćemo sada imati drugu vladu ". Drugi su se pozivali na slično ponašanje u svojim opštinama, na primer, direktor javnih usluga u srednjoj opštini govorio je o tome da se „promenio mentalitet rada samo tokom izbornih godina“. S tim u vezi, ovi ispitanici govorili su o potrebi pronalaženja načina za stabilizaciju rada opština i njihovo usklađivanje sa definisanim razvojnim planovima. Direktor budžeta i finansija velike opštine je rekao, „Naročito u finansijama, ne bih dozvolio da se svake dve ili tri godine vrše promene kako bi se rešila pitanja politike i izbora. Osetljive direkcije poput finansija i odeljenja za nabavke trebale bi biti zaštićene od čestih političkih promena“ kako bi se osigurala veća stabilnost planova sprovođenja.

Organizaciona kultura, pravila i propisi

Zajedno sa političkim podsticajima koji objašnjavaju deo razloga zašto lokalni zvaničnici možda ne ulažu više napora u angažovanje i pružanje odgovora na potrebe građana, postoje i podsticaji koji proizlaze iz birokratske kulture. Kao što je objasnio predsedavajući skupštine u velikoj opštini, „mi imamo, uredbu o integritetu “i na godišnjoj osnovi pregledamo i analiziramo njeno sprovođenje u skupštini. Primećujemo da postoje službenici koji posao vrše mehanički, a da ne podižu nivo usluga i komunikacije sa građanina. Ovaj način razmišljanja treba promeniti ". Nastavio je, „Na kraju godine, kada se izvrši evaluacija, to bi trebalo uraditi ispravno, ne pokrivajući samo tehnički deo već i dostignuća i rezultate“. To na neki način može aludirati na uticaj politike - na osnovu članstva u stranci, lokalni zvaničnici mogu se procenjivati na različite načine i odgovarati u različitom stepenu, a to može biti nepovezano sa načinom na koji su mogli ili nisu mogli pružiti usluge građanima.

Neki ispitanici, i izabrani i neizabrani, ukazali su na važnu ulogu koju gradonačelnik ima u uspostavljanju organizacione kulture. Kao što je: „Gradonačelnik ima najveću odgovornost da nastoji da podigne odgovornost direktora odeljenja, a onda će i direktori to učiniti sa svojim podređenim“, rekao je predsedavajući skupštine opštine ili „Odgovornost zavisi od usluga, u nekim direkcijama su bolje, ali kada gradonačelnik insistira, verujem da je cilj postignut“, rekao je službenik za informisanje u toj opštini.

Takođe se primećuje da bi nemonetarne nagrade mogle ojačati kulturu angažmana i ostvarivanja rezultata. Dve takve motivacije su više puta spominjane - priznanja i nagrade zaposlenih i ocene rada. „Prvo i najvažnije, radno mesto najviše utiče na njihovu motivaciju, uprkos činjenici da plata nije na visokom nivou“, rekao je direktor u velikoj opštini. Gradonačelnik druge srednje opštine dodao je slično, „Njih [osoblje] više vodi njihova posvećenost, a ne njihove plate, koje nisu toliko visoke ... Svaka direkcija na kraju godine objavljuje zaposlenog sa najboljim rezultatima. Prošle godine sam nagradio i unapredio jednog od službenika“. Direktor budžeta i finansija velike opštine je dodao, „Pristup više saradnje i realna procena učinka motiviše osoblje“. Službenik za budžet i finansije u srednjoj opštini je dodao: „Kad sam video poboljšanje učinka, bio sam sretan što sam bio član osoblja u kojem postoje dobri rezultati i rad. Očigledno ima i izazova, ali privlače me izazovi, gde je potrebna nova dinamika i rad“. Čini se da civilne službenike motiviše starije osoblje koje postavlja ciljeve učinka i naglašava ih u radu. Bez toga, „civilni službenici ne preuzimaju inicijative sami“, rekla je lokalna službenica za budžet o svojim kolegama.

Ostali podsticaji - horizontalni i odozdo

Ispitanici su u ograničenoj meri razgovarali o podsticajima povezanim sa radom drugih opština i učenjem kroz saradnju iz prakse drugih lokalnih vlasti. Ovo može biti posebno važan izvor podrške manjim lokalnim upravama. Zamenik gradonačelnika jedne takve opštine je rekao, „Mi smo nova opština i svako iskustvo ili model drugih opština bi bili dobrodošli ... Imamo saradnju sa Kačanikom, ali i sa novim opštinama stvorenim istovremeno sa nama“.

Horizontalni pritisak može delovati i putem upoređivanja građana sa drugim jedinicama. Gradonačelnik velike opštine je objasnio: „Ne bih rekao pritisak, nego postoji vrsta ljubomore između sela zbog čega istovremeno asfaltirati puteve za to selo, a ne naše puteve. Isto se odnosi na javnu rasvetu gde se žale na postavljanje rasvete na određenim mestima pre drugih“.

Čini se da značajan broj pritisaka dolazi odozdo iz niza aktera u opštini. Službenik za informisanje u velikoj opštini istakao je: „Opozicione stranke i civilno društvo, nadzorne organizacije i mediji prate naš rad i svaku aktivnost“. Službenik u Direkciji za urbanizam velike opštine dodao je: „Spoljni pritisak dolazi od investitora koji žure da dobiju dozvole i insistiraju na ubrzavanju procedura“. Gradonačelnik opštine srednje veličine je povezao ovo sa političkim imperativima: „To je povezano sa političkim angažmanom, kao i partnerstvima za budućnost, jer opština mora održavati svoje partnere. Dali smo izborna obećanja da ćemo biti otvorena opština i da će naša vrata uvek biti otvorena. Otvoreni smo prema medijima, nikada ih ne izbegavamo, a vreme izdvajam za civilno društvo i zainteresovane grupe, uključujući poslovnu zajednicu, jer već gotovo pet godina uklanjamo komunalne takse za lokalna preduzeća“.

Zvaničnici, izabrani i neizabrani, istakli su čvrst stav oko činjenice da se podsticaji za poboljšanje javnih usluga i reagovanje određuju finansijskim sredstvima i podrškom za izgradnju kapaciteta i upravljanje projektima. Na primer, direktor budžeta i finansija u velikoj opštini je rekao, „potrebna je veća obuka osoblja, jer se tržište neprestano menja, zajedno sa ponašanjem ili svešću građana o brizi o potrošačima“.

Međutim, istovremeno postoje snažne naznake da i neformalniji aspekti organizacione kulture, zajedno sa praćenjem učinka i praksom evaluacije koji su povezani sa efikasnim angažmanom sa građanima, mogu takođe dobro funkcionisati. Moguće je da se novčani podsticaji za poboljšanje reakcije mogu stvoriti putem sistema nagrada i priznanja povezanih sa reagovanjem na zahteve građana; procene učinka izričito povezane sa efikasnijim angažovanjem i služenjem građanima; i zagovaranje takve kulture od strane gradonačelnika i drugog višeg osoblja.

ODELJAK 6:

PODSTICANJE ODGOVORA LOKALNE UPRAVE NA POTREBE GRAĐANA

Dakle, šta sada znamo o podsticanju reakcije lokalnih vlasti? Speer (2012)³⁶ je izvršio pregled literature kako bi došao do zaključka da, iako su aranžirani participativnog upravljanja širom sveta promovisani kao efikasne reforme upravljanja, dokazi o njihovoj sposobnosti da stvarno poboljšaju odgovornost su ograničeni. Čini se da je Kosovo izvrstan slučaj za istraživanje ove zagonetke. Ovde je pravni okvir uspostavio brojne participativne forume kao deo procesa lokalne uprave i čini se da je formalni sistem za participativno odlučivanje uspostavljen i funkcionalan. Ali iz prethodnih odeljaka znamo da je učešće građana malo i zapravo se smanjuje; da je komunikacija službenika sa građanima označavanje opcija; i da politička polarizacija i snažna stranačka identifikacija smanjuju odgovornost osoblja i njihove podsticaje da reaguju. Naš je izazov sada istražiti kako se ponašanje lokalnih zvaničnika može promeniti kako bi se povećalo njihovo angažovanje sa građanima.

Analiza nudi nekoliko zanimljivih uvida u prethodnim odeljcima za rešavanje ovog izazova. Glavna je činjenica da nam društvene norme interakcije mogu reći nešto o tome zašto javne rasprave nisu bolje posećene. Ispitanici su nam rekli da ljudi više vole individualizovani kontakt licem u lice, da ljudi ne vole javno postavljati svoja lična pitanja i da postoje jake društvene norme oko ličnih garancija. Rečeno nam je da, „ljudi misle da će, ako dođu lično, brže ispuniti svoje zahteve ili se ne osećaju ugodno da podnose zahteve tokom rasprava”.³⁷ Ove činjenice ukazuju na to zašto javne rasprave možda neće biti popularnije - smanjuju lične interakcije koje grade odnose poverenja na Kosovu i zahteve čine javnim, čime oduzimaju pozitivne aspekte personalizovanog kontakta, ali to ipak čine ne čineći interakciju kolektivnijom, što se obično smatra potencijalno pozitivnim aspektom javnog foruma. Drugim rečima, oni oduzimaju snagu individualizovane interakcije bez preuzimanja jačanja kolektivne interakcije.

Prethodni odeljci pomogli su utvrditi činjenicu da će poboljšanje angažmana i odgovora na lokalnom nivou oko javnih usluga zahtevati napore u tri različita područja: (a) podsticanje učešća građana, (b) efikasnija upotreba digitalnih platformi, u saradnji sa organizacijama civilnog društva i lokalnim medijima, radi boljeg povezivanja lokalnih službenika i građana i (c) podsticanje lokalnih službenika da odgovore na potrebe građana, moguće putem transparentnih mera učinka koje službenike čine odgovornijim u odnosu na građane.

36 Speer, J. 2012. „Reforma participativnog upravljanja: dobra strategija za povećanje reakcije vlade i poboljšanje javnih usluga?“ Svetski razvoj, 40 (12): 2379–98.

37 Intervju sa gradonačelnikom velike opštine. Januar 2021.

(a) Podsticanje učešća građana

Speer (2012) sugeriše da nije dovoljno fokusirati se samo na participativne aranžmane, ali Cleary (2007) nam kaže da je u poređenje u između izbornog i neizbornog učešća potonje ono što više podstiče ponašanje lokalnih zvaničnika nego pretnje izbornim sankcijama, a Andersson i van Laerhoven (2007) tvrde da će lokalna uprava biti više participativna kada su OCD-ovi aktivno uključeni. Oslanjamo se na ove studije i na detalje koje su dali naši ispitanici u prethodnim odeljcima kako bi predložili kako se može stimulisati i poboljšati učešće građana.

- Saradnja između zvaničnika i lokalnih organizacija civilnog društva može biti koristan način za povećanje svesti građana o procesima i platformama za učešće i prednostima koje oni mogu ponuditi. OCD-ovi mogu takođe pomoći građanima da olakšaju potrošnju informacija pomažući im da se objave u pristupačnijim, lako razumljivim formatima. Predsednik skupštine opštine u opštini srednje veličine je rekao, „moramo više objasniti građanima da je njihova uloga ključna u izradi budžeta, jer je tamo uticaj i postavljanje prioriteta veći. Građani moraju biti bolje informisani o transparentnosti i saradnji”.
- Poseban fokus na žene, gde se čini da učešće zaista zaostaje. Mnogi ispitanici su potvrdili da ne mogu naterati žene da učestvuju. Ovo može biti područje od posebne zabrinutosti, a na koje će se možda hteti usredsrediti i lokalne uprave i svi OCD-ovi sa kojima rade. To je imperativ za ciljeve rodne ravnopravnosti - posebno u društvu koje se i dalje organizuje oko patrijarhalnih struktura - i takođe važno jer se sklonosti žena često razlikuju od muškaraca, ali politička izdvojenost takvih razlika često je prikrivena nevidljivošću žena u javnim prostorima.
- Većinu zahteva / molbi podnose pojedinci. Ovo može predstavljati poteškoću za opštinu da odgovori na njih. Odličan predlog u ovom području je podsticanje kolektivnog, grupnog podnošenja zahteva iz susedstva ili grupe građana. Kao što je naglasio gradonačelnik velike opštine, „zahtevi se moraju podnositi na nivou susedstva. Zahtevi ne bi trebali biti lični i pojedinačni jer ne možemo odgovoriti na svaki od njih posebno”. Ovo će se takođe pozabaviti činjenicom da, kako tvrde Joshi i McCluskey (2017), reprezentativnost zahteva (u smislu u kojoj meri odražavaju potrebe veće populacije) brine javne službenike. A Migchelbrink i Van de Walle (2019) otkrili su da percepcija da su oni koji učestvuju u javnim konsultacijama reprezentativni za javnost i da njihove preferencije utiču na spremnost javnih službenika da koriste doprinose građana, viša nego na stvarni odziv ljudi na konsultacijama. Kao što je gradonačelnik glavnog grada naglasio, „Važno je da zahtevi ovih zajednica uključuju sve aktere, a ne samo mali deo“. Grupni podnesci mogu povećati percepciju zahteva koji su reprezentativniji.
 - Podstaknite ovo govoreći da predloge mora podržati veći broj ljudi da bi ih opštine prihvatile - pretvorite podneske sa pojedinačnih u kolektivne, potpomognute kolektivnom akcijom u smislu da morate dovesti selo, kvart ili drugu grupu zainteresovanih / pogođenih građana zajedno da ga predaju. Lokalni OCD-ovi mogu biti uključeni u organizaciju grupnih podnesaka, što može uključivati obuku o efikasnom podnošenju zahteva, kao i smernice o vladinim procedurama i potrebnim formatima.
 - Javni službenici mogu to proveriti, kao što to već čine sa zahtevima. Ovo bi moglo posebno dobro funkcionisati kroz seoska tela, gde se može proširiti grupa koja je uključena u postavljanje zahteva. Ovo ima presedan u OEBS-ovoj intervenciji.

- Ovaj postupak može sadržati klauzule koje predlog bolje rangiraju ako uključuje žene ili daje prioritet njihovim potrebama. To bi moglo dovesti i do brže obrade i do boljih šansi za uspeh.

(b) Efikasnija upotreba digitalnih medija

Opštine pružaju puno informacija na svojim veb stranicama, ali to se radi prilično pasivno. Nije jasno da li ih građani efikasno koriste ili ne, ili smatraju da su ove informacije dostupne. Naši ispitanici su više puta utvrdili važnost boljih informacija i komunikacije - pružanja boljih informacija građanima, posebno u smislu objašnjavanja procesa planiranja budžeta; i prenošenje informacija u lakšim formatima - ali čini se da nisu preduzeli mnogo inicijativa osim potiskivanja najava na veb stranicama i drugim platformama. U maloj, uglavnom ruralnoj opštini, neizabrani zvaničnik pohvalio je njihovu transparentnost u objavljivanju svega važnog na veb stranici, ali istovremeno je naglasio da je opština imala uglavnom starije stanovništvo koje nije mnogo pristupalo online izvorima informacija. Takve mere stoga više postaju oblik, a ne sadržaj.

U drugim slučajevima, opštine ne koriste efikasno ove platforme kao efikasan prostor za komunikaciju sa građanima, pribegavajući starijim ili formalnijim načinima poslovanja. Kao što je rekao gradonačelnik velike opštine, „putem platforme opštine dobijamo zahteve koji se štampaju, ali se ne uključuju [u planove] ukoliko se podnosioci ne pojave na javnoj raspravi.“ Ili kako je rekao direktor javnih usluga velike opštine, „naša poslednja javna rasprava održana je online i ne znam da li je neko učestvovao ili ne“. Kada koriste lokalne medije, to se radi pasivno samo za direktni prenos i emitovanje skupštinskih sednica na lokalnim televizijskim kanalima.

U većim opštinama postoji zabrinutost zbog širenja platformi koje bi mogle zbuniti građane i time smanjiti upotrebu. Načelnik jedne takve opštine istakao je da, iako je smatrao da je budućnost komunikacije građana definitivno digitalna, „bolje je ne praviti mnogo aplikacija, više platformi. Možda je bolje fokusirati se na one koje vlada može ponuditi na centralnom nivou“. Gradonačelnik u opštini srednje veličine takođe je istakao važnost novih aplikacija i platformi koje imaju službenu sankciju, da svaka aplikacija „mora biti licencirana kako bi se zahtevi mogli biti službeni, jer svi zahtevi moraju biti registrovani u protokolu da bi bili uključeno u procedure budžetiranja. Zbog toga ih treba pokriti kao službene zahteve“.

Ovo može biti dobar prostor u kojem donatori mogu koordinisati napore oko platforme koja se testira u nekoliko opština, a zatim replicira u celoj zemlji uz podršku centralne vlade. Ovo je takođe glavni kandidat kada saradnja sa OCD partnerom ili njihovom mrežom može biti posebno efikasna. Partneri OCD-a mogu dobiti ulogu organizacije i upravljanja platformama koje imaju zvaničnu sankciju. Njihova je najvažnija uloga u obradi službenih podataka o budžetima i kapitalnim ulaganjima i njihovom pretvaranju u formate koji su građanima lakše razumljivi, na primer, u infografiku; uporedne statistike po opštinama koje mogu izazvati veće interesovanje i učešće; ažuriranja o kapitalnim ulaganjima koja omogućavaju efikasno i angažovano praćenje od strane građana. Partneri iz OCD-a mogu takođe dobiti odgovornost za pružanje ovih informacija medijskim kućama radi širenja informacija, ali takođe mogu organizovati lokalne panel diskusije koje se zasnivaju na tim dokazima, generisati građanske rasprave i istaknuti ključne načine na koje se građani mogu uključiti u inicijative lokalnih vlasti.

(c) Podsticanje lokalnih zvaničnika da odgovore građanima

Oslanjajući se na ove predloge, predlažemo testiranje nekih ključnih intervencija kao istraživačkog eksperimenta kako bismo videli može li se poboljšati reakcija lokalne uprave na zahteve građana. Svoj eksperiment fokusiramo na mogućnost približavanja građana i lokalnih zvaničnika u odnosima koji su transparentniji i odgovorniji. Mnogi naši ispitanici priznaju da su nedostatak odgovornosti i odgovora na potrebe građana glavni deo repertoara žalbi građana i da trebaju raditi na jačanju tih procesa u vladi. Od njih smo takođe čuli da bi nenovčane nagrade usredsređene na priznavanje i procenu učinka mogle ojačati kulturu angažovanja i isporuke u opštinama.

Predlažemo da testiramo mogu li digitalne platforme to učiniti efikasno, istovremeno stimulišući građane na učestvovanje (kroz veću transparentnost i lakši pristup i podsticaje oko kolektivne akcije) i stimulišući službenike da odgovore (kroz više akcija građana i medija i mere koje mogu biti javno praćeno). Naši su ispitanici imali snažan osećaj činjenice da građani pokazuju sve veću sklonost digitalnim platformama za interakciju sa lokalnim vlastima. Deo razloga za ovu preferenciju može biti povezan sa društvenim normama koje obeshrabruju pokretanje ličnih pitanja na javnim forumima, poput javnih rasprava, i većom anonimnošću koju nude online platforme. Naši intervjui takođe su pokazali da i građani i javni službenici imaju koristi od informacija koje se prenose u pristupačnijim formatima - kraćim dokumentima koji se fokusiraju na tražene informacije koje su razumljive. Uloga koju OCD-i i lokalni mediji mogu igrati ovde je očigledna i evidentna.

ODELJAK 7:

EKSPERIMENT ZA POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI OPŠTINA KROZ ANGAŽOVANJE GRAĐANA

Demos II je proširio opštinski grant učinka (MPG) kao efikasno sredstvo čiji je cilj usaditi kulturu učinka u opštinama. Predlažemo eksperiment koji će imati za cilj proveriti može li se kultura učinka dodatno podstaći aktivnim angažmanom građana, saradničkim partnerstvom sa organizacijama civilnog društva i lokalnim medijima, i praćenjem učinka lokalne uprave u tom procesu. Ovo pitanje sada vodi naše buduće istraživanje na Kosovu i informiše dizajn našeg predloženog eksperimenta.

Naš eksperiment je zasnovan na nekim pretpostavkama o podsticajima i ponašanju koji mogu uticati na učinak. Prva je da na ponašanje političara utiču sankcije koje primenjuju građani (a time i angažman sa građanima), i da građani koriste i izbornu i moralnu (ili socijalnu) sankciju kako bi podstakli političare da bolje obavljaju svoj posao (Björkman i Svensson 2009,³⁸ Fearon 1999,³⁹ Lindberg 2013,⁴⁰ Tsai 2007⁴¹). Grossman i Michelitch (2018)⁴² sugerišu da kombinacija obe vrste sankcija može dobro delovati na poboljšanje učinka političara, i da nivoi političke konkurencije i etnička heterogenost mogu usloviti ovaj efekt. Izborne sankcije ili pretnja ponovnim izborom deluju bolje kada postoji konkurencija i raspoloživost drugih kandidata koji umesto njih mogu biti izabrani. A socijalno sankcionisanje ili gubitak reputacije i moralnog stanja deluju bolje kada su kandidati socijalno ugrađeni u svoju izbornu jedinicu putem etničkih ili verskih veza.

Drugo, da bi takve sankcije delovale, informacije o učinku političara moraju biti transparentne i dostupne građanima. Pristup je definisan stvarnom dostupnošću informacija i formatima u kojima su dostupne. Kada su informacije nepristupačne, nedostupne ili nerazumljive građanima, to stvara podsticaj političarima da mogu 'zahtevati' dobre rezultate, a ne zapravo poboljšati učinak; usredsrediti se na aktivnosti koje povećavaju njihovu reputaciju zbog učinka, a ne stvarnog učinka; ili gajiti neprogramske (klijentelističke) veze sa građanima (Kitschelt i

38 Björkman, M., & Svensson, J. (2009). Moć ljudima: Dokazi iz randomizovanog terenskog eksperimenta o praćenju u zajednici u Ugandi *. *Kvartalni časopis za ekonomiju*, 124(2), 735–769.

39 Fearon, James D. (1999). "Izborna odgovornost i kontrola političara: odabir dobrih tipova naspram sankcionisanja lošeg učinka." U *demokratiji, odgovornosti i zastupanju*, eds. Adam Przeworski, Susan C. Stokes i Bernard Manin. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 55–97.

40 Lindberg, Staffan I. (2013). "Mapiranje odgovornosti: osnovni koncept i podtipovi." *Međunarodni pregled administrativnih nauka* 79 (2): 202–26.

41 Tsai, Lily L. (2007). "Solidarne grupe, neformalna odgovornost i pružanje lokalnih javnih dobara u ruralnoj Kini." *Pregled Američke političke nauke* 101 (2): 355–72.

42 Grossman, G., & Michelitch, K. (2018). Širenje informacija, konkurentski pritisak i učinak političara između izbora: terenski eksperiment u Ugandi. *Pregled Američke političke nauke*, 112(2), 280–301.

Wilkinson 2007).⁴³ Grossman i Michelitch (2018) ukazuju na još jedan važan aspekt informacija, koji bi trebao pomoći u postavljanju jasnih očekivanja onoga što građani mogu očekivati od političara na svakom nivou. Oni tvrde da je „politička odgovornost oslabljena kada biračko telo drži političare odgovornima za ishode koji nisu ni pod njihovim mandatom ni pod njihovom direktnom kontrolom“, i da to političku pozornost usmerava prema vidljivijoj isporuci i dalje od bitnih, ali nevidljivih radnih zadataka. Informacije bi takođe trebale biti kontekstualizovane kako bi bile relevantne i kako bi mogle pomoći da se uporede i izvrši referentno merenje sa standardima ili drugim akterima, kako bi ih građani mogli bolje iskoristiti. Širenje informacija je stoga ključno za bolji učinak jer političari više pažnje posvećuju kriterijumima na osnovu kojih misle da će ih građani proceniti i sankcionisati, a uloga OCD-a i lokalnih medija u objavljivanju tačnih informacija o učinku političara je od ključne važnosti.

Treće, nadovezujući se na nalaze Grossman i Michelitch (2018), čini se da pritisak tih mehanizama sankcionisanja i širenja informacija može bolje funkcionisati ranije u izbornim mandatima političara, a ne kasnije. Informacije pružene građanima rano u izbornom mandatu i mehanizmi angažmana koji se aktiviraju u ranoj fazi, pružaju političarima vremena da se koriguju i odgovore na izražene sklonosti i pretnju sankcijama. To bi moglo vrlo dobro funkcionisati sa vremenskim okvirom Demosa III, koji će se podudarati sa novim izbornim mandatom na lokalnom nivou. Pružiće dovoljno vremena za rad sa lokalnim OCD-ovima i lokalnim medijima za: (a) obradu i širenje informacija o učinku i očekivanjima, uključujući upotrebu MPG-a; (b) angažovanje građana; i (c) posmatranje promena u učincima političara (vidi hipoteze u nastavku).

Konačna pretpostavka je da je učešće građana u procesima lokalne uprave između dva izbora i da, iako je ovo vreme kada angažman građana sa državnim institucijama može najefikasnije dovesti do poboljšanja učinka, ovo je ujedno i vreme kada je uključenost građana možda najmanja (Grossman, Michelitch i Santamaria 2017).⁴⁴ Učestvovanje na javnim forumima i učestvovanje u državnim procesima zahteva stvarno ulaganje vremena i truda građana, čiji oportunitetni trošak može biti vrlo visok. Modaliteti učestvovanja za praćenje učinka mogu trpeti zbog niskih stopa učestvovanja i stoga imaju ograničen uspeh, ali sve veći broj literature utvrđuje činjenicu da digitalne tehnologije mogu pomoći u povećanju učestvovanja smanjenjem troškova. Grossman, Humphreys i Sacramone-Lutz (2014)⁴⁵ utvrdili su da će marginalizovana populacija verovatnije koristiti kanale komunikacije zasnovane na IKT-u, u poređenju sa drugim grupama i u poređenju sa ostalim postojećim političkim komunikacionim kanalima, i da subvencionisanje troškova korišćenja može dovesti do 40% veći unos. Ovo ima izjednačujući učinak na to ko može komunicirati sa državom, pružajući dokaze protiv ideje da digitalne tehnologije mogu imati prednost kod elitnijih grupa. Proširujući ovo na kontekst Kosova, možemo ekstrapolirati da to može pomoći u poboljšanju komunikacije i povećanju učešća žena, manjinskih grupa, udaljene i siromašnije populacije.

Proširujući izazov učestvovanja, Banerjee *et al.* (2010)⁴⁶ ustanovili su da se ishodi kolektivnog delovanja i učestvovanja mogu ojačati kombinovanjem širenja informacija sa nekom vrstom direktnog kanala delovanja koji pomaže ljudima da vide gde bi njihovo učešće zapravo moglo biti efikasno. Inicijative za informisanje same po sebi možda neće poboljšati stopu učešća,

43 Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (eds.) (2007). *Pokrovitelji, klijenti i politike* (str. 1–49). Cambridge: Cambridge University Press.

44 Grossman, G., Michelitch, K., & Santamaria, M. (2017). Pisanje žalbi političarima: imenovanje personalizacije i podsticanje političara u mobilizaciji građana. *Komparativne političke studije*, 50(10), 1325–1357.

45 Grossman, G., Humphreys, M., & Sacramone-Lutz, G. (2014). “Želeo bih da WMP proširi struju do našeg sela”: O informacionoj tehnologiji i artikulaciji interesa. *Pregled Američke političke nauke*, 108(03), 688–705.

46 Banerjee, A. V., Banerji, R., Duflo, E., Glennerster, R., & Khemani, S. (2010). Zamke participativnih programa: dokazi iz randomizovane evaluacije u obrazovanju u Indiji. *Američki ekonomski časopis: Ekonomska politika*, 2(1), 1–30.

ali određivanje načina na koji građani mogu preduzeti mere koje mogu poboljšati ishode bez potrebe za većim strukturnim promenama može imati veći uticaj. Ovaj su slučaj istakli i Björkman i Svensson (2009) - u svom eksperimentu usmerenom prema zdravstvenim službama, koji vode OCD-ovi, kombinuju širenje informacija sa diskusijama u zajednici o kvalitetu zdravstvene zaštite i kako građani mogu pomoći u nadgledanju usluga i pritisku na pružaoca usluga za poboljšanje performansi. Intervencija uključuje sastavljanje „ugovora u zajednici“ između građana i pružaoca zdravstvenih usluga koji uključuje načine definisane zajednicom na koji ljudi mogu nadgledati svoje dogovore i vremenske planove sa pružaocima usluga.

Efikasnost je pitanje koje zabrinjava građane (Grossman, Michelitch i Santamaria 2017). Možda su spremniji trošiti vreme i napor učestvujući tamo gde misle da to ima šanse uticati na promene, ali manje spremni na to kada to uključuje jednostavno pojavljivanje da bi čuli širenje informacija bez ikakvih određenih puteva koji utiču na ishode. Stvaranje ili razjašnjavanje takvih kanala može biti još jedno glavno područje uključivanja partnera OCD-a. Ovo može biti relevantna inicijativa u kosovskom kontekstu, gde su naši ispitanici istakli institucionalni deficit poverenja i građane koji državu vide kao nepovezanu i ugnjetavačku. Povećavanje osećaja efikasnosti kod građana stvaranjem ugovora u zajednici oko učinka i isporuke može raditi na poboljšanju učestvovanja kroz kanal promene percepcije države o građanima.

Literatura takođe ukazuje na specifične kriterijume koji moraju biti ispunjeni kako bi uključivanje OCD-a zapravo bilo efikasno u uticaju i poboljšanju učinka lokalne uprave (Grossman i Michelitch 2018). Najvažnije je da organizacije moraju biti verodostojne i da im veruju i vlada i građani, tako da se informacije koje iznose smatraju pouzdanima. Takođe, oni moraju biti sposobni za široko širenje informacija i raditi na velikom delu stanovništva kako bi pretnja izbornim i socijalnim sankcijama postala istaknuta. Konačno, informacije koje oni šire moraju uspostaviti kriterijume učinka i odgovornosti koji se mogu meriti, a koje političari i građani obično razumeju tako da se podsticaji i motivacije usklade u istom smeru.

Stoga se naš eksperiment zasniva na sledećim hipotezama:

1. Širenje informacija putem verodostojnih OCD-a i lokalnih medija pomoću posebno razvijene aplikacije pomoći će uskladiti očekivanja građana i pružalaca usluga oko određenih lokalnih usluga i kapitalnih troškova; uključivanje marginalizovanih grupa; i stoga će poboljšati transparentnost i angažman (Grossman, Humphreys i Sacramone-Lutz 2014, Grossman i Michelitch 2018).
2. Kombinacija informacija sa jasnim putevima za delovanje poboljšaće stope učestvovanja (Banerjee et al. 2010).
3. Svest lokalnih zvaničnika da se njihov učinak prati uobičajenim merama poboljšaće njihov učinak i učiniti ih odgovornijima (Björkman i Svensson 2009, Grossman i Michelitch 2018).
4. Ovaj će učinak biti jači tamo gde je veća politička konkurencija i veća etnička homogenost (Grossman i Michelitch 2018).

Plan eksperimenta

Predlažemo da se eksperiment izvede u istih 12 slučajno odabranih opština u kojima su obavljani intervjui. One će biti podeljene u dve odgovarajuće grupe od po šest opština. Ideja je stvoriti dve apriori homogene grupe kako bismo mogli ispitati međusobni uzročni uticaj spoljnih intervencija.

Intervencije koje oblikuju eksperiment vodiće partneri iz OCD-a, a imaće sledeće tri predložene poluge:

1. Koristiti tehnologiju kako bi informacije o upravljanju bile dostupnije i lakše razumljive građanima;
2. Motivisati građane da učestvuju u procesu upravljanja i pozvati službenike i osoblje na javnu odgovornost;
3. Motivisati lokalne službenike da više odgovaraju na pitanja građana kako bi se uskladili sa društvenim normama.

Predlažemo da se razvije mobilna aplikacija koja će biti dostupna građanima u geografskom klasteru (obuhvaćena grupa) i uporediti merne podatke o učestvovanju i zadovoljstvu građana sa kontrolnom grupom (geografski odvojena, ali slična *ex-ante* klasteru). Aplikacija će imati tri ključne karakteristike usklađene sa polugama koje nameravamo koristiti da utiču na ponašanje različitih zainteresovanih strana u sistemu.

A. Širenje informacija i podsetnici za podsticanje angažovanja građana. Važne informacije o upravljanju budžetom, kapitalnim troškovima, programima socijalne zaštite itd. podeliće se u mala (oko) mišljenja od 200 reči uz pomoć nezavisnih novinara i OCD-ova, a svakodnevna ažuriranja pružaće se putem aplikacije. Za razliku od drugih aplikacija koje su dostupne na Kosovu i koje prvenstveno služe kao platforma za prikupljanje karata i praćenje njihovog rešenja, ova nova aplikacija usredsređena je na širenje informacija u potrošnom obliku. Ovo se zasniva na zaključku da su dostupnost i razumevanje informacija ključni za stvaranje učešća i angažovanja među građanima. Građani koji koriste aplikaciju svakodnevno će dobijati obaveštenja kada se novi deo stavi na uređaj. Aplikacija će takođe pratiti da li je deo pročitao i povremeno slati podsetnike tokom dana da podstakne građane da pročitaju taj deo. Jednostavni kviz sa jednim pitanjem može slediti deo kako bi se proverilo osnovno razumevanje. Kad prođu, prikazaće se čestitka, koja će povećati samopouzdanje i osećaj efikasnosti građana.

B. Učešće i povratne informacije građana. Ne može se pretpostaviti da puka dostupnost lako razumljivih informacija automatski pokreće učešće građana. Građani će biti ohrabreni da postavljaju pitanja o temama koje čitaju, a sva postavljena pitanja biće objavljena na zajedničkoj oglasnoj tabli. Oglasna tabla neće otkriti identitet osobe koja je postavila pitanje, a u tu svrhu će se koristiti pseudonimi. Anonimizacija će se baviti i svim pristrasnostima koje vladini službenici ili članovi zajednice mogu imati prema određenim grupama ili pojedincima. Pored toga, sistem će ohrabriti građane da čitaju pitanja koja su postavili drugi i „odobre“ ih. Građani koji čitaju poruku mogu glasati za pitanje (ne postoji opcija za glasanje, tako da građani mogu samo glasati ili ne učiniti ništa - ovo je da bi se osiguralo da nema destimulativnih mera za postavljanje pitanja). Kako građanin bude dobijao sve više glasova, on / ona će porasti u „statusu“ slično bendovima lojalnosti koje nude avio kompanije i ugostiteljstvo. Isto tako, preporuke će se računati kao metrika angažmana i zaraditi bodove, iako u manjem iznosu od postavljanja pitanja. Broj besplatnih mogućnosti odobrenja (svake nedelje) dostupnih građaninu biće ograničen, ali dodatne mogućnosti za odobrenje mogu se zaraditi ako se postavi pitanje. Ovaj mehanizam će takođe stvoriti organski sistem za podsticanje kolektivne akcije i ukloniti pitanja koja se kolektivno smatraju manje važnima. Algoritam može interno dodeliti veći ponder pitanjima koja dolaze od žena kako bi se podstakle na dalje učestvovanje, a takođe može biti dizajniran da pruži veći ponder manjinskim grupama u opštini. Konačno, svaki status biće povezan sa dodatnim nagradnim bodovima koji se mogu iskoristiti za poklone iz popularnih trgovina / online platformi itd. Bilo bi potrebno objaviti aplikaciju radi povećanja svesti u početku, ali nadamo se da će postati popularna među građanima putem *buzz* i usmeno nakon što nekolicina ranih korisnika stekne dobro iskustvo korišćenja aplikacije. Medijske kuće, koje poput građana mogu imati pristup aplikaciji, mogu videti goruća pitanja koja su se popela na vrh. Na kraju, očekujemo da će se online učešće prelići i povećati učešće na javnim sastancima.

C. Odgovornost i povratne informacije službenika. Opštine mogu videti pitanja koja imaju popularnu podršku, a aplikacija će takođe prikazivati dane od kada je pitanje dobilo određeni status. Ovo je za stvaranje vidljivog pritiska da se odgovori na najčešća pitanja. Odgovori službenika mogu se kretati od pukog pojašnjenja do pokretanja akcija / politika za rešavanje problema. Jednom kada pitanje dobije odgovor, pojedini građani mogu oceniti odgovor (od 1 do 5 zvezdica). Ove ocene zvezdicama delovale bi kao nefinansijski podsticaj za opštine. Metrički podaci poput broja odgovora sa ocenom od 5 zvezdica, broja otvorenih (tj. neodgovorenih) pitanja biće dostupni za svaku opštinu u aplikaciji. Očekuje se da će opštine sa najboljim učinkom i njihov učinak stvoriti deskriptivnu socijalnu normu sa kojom bi se druge opštine mogle smatrati neophodnom da se usklade. Opštine sa najboljim učinkom mogu se i materijalno nagraditi u periodičnim intervalima (npr. šestomesečno).

Metrika: Neke od ključnih metrika koje će se pratiti pomoću anketa na osnovnom / krajnjem nivou i putem opštinskih godišnjih izveštaja Ministarstvu lokalne uprave, itd., su:

1. Primena i upotreba digitalne tehnologije.
2. Nivo učešća građana na javnim sastancima, posebno žena i marginalizovanih grupa.
3. Kvalitet učešća, posebno žena i marginalizovanih grupa.
4. Zadovoljstvo građana lokalnim upravama.
5. Nivo percipirane korupcije u zemlji.
6. Veličina odgovora lokalne uprave (npr. broj rešenih pitanja).
7. Kvalitet odgovora (brzina; vrsta pitanja na koje je odgovoreno; rangiranje putem zvezdica; vrsta odgovora (pokretanje akcije))

Metrika i plan analize razlikovaće se u zavisnosti od prirode eksperimenta. Na primer, pretpostavimo da aplikacija može biti „ograničena“ na grupu za tretiranje. U tom će slučaju metrike 1 i 7 prvenstveno podrazumevati proučavanje opisne statistike u funkciji vremena od pokretanja i u funkciji inicijativa za povećanje vidljivosti aplikacije u regiji tretiranja. U tom se slučaju preostale metrike mogu upotrebiti za upoređivanje učinka aplikacije na tretiranje naspram kontrole.

Pretpostavimo iz tehničkih ili drugih razloga da ne možemo ograničiti pristup regijama za lečenje. U tom slučaju, priroda eksperimenta može imati oblik proučavanja učinka ohrabrenja koje pružaju OCD-i putem aplikacije za povećanje performansi. U ovom slučaju možemo uporediti metrike 1 i 7 između tretmana i kontrole.

Na kraju, metrike 2 i 3 su dugoročniji efekti u odnosu na ostale.

Izazovi: Brojni su izazovi ili razmatranja koja će biti potrebna za informisanje ovog eksperimenta.

1. Moraćemo priznati da je sve ovo u kontekstu u kojem osoblje ima malo podsticaja, a još manje resursa i vremena za suočavanje sa doprinosom građana na suštinske načine. Moraćemo osigurati da naš eksperiment može promeniti ponašanje na marginama unutar ovog scenarija. To se ne razlikuje mnogo od konteksta unutar kojeg je Wittels (2020) vodila svoj eksperiment u Velikoj Britaniji. Ona primećuje da, „Rezultati [anonimne online ankete sa osobljem lokalne uprave] otkrili su da je osoblje bilo vrlo cinično prema prethodnim i predstojećim organizacionim promenama, frustrirano - navodno - izolovanim stilom rada, visokim zahtevima i niskom nagradom koju nude njihovi poslovi. Prepreke za angažman na doprinosu građana, koje su se direktno odnosile na nove organizacione promene, bile su stoga izuzetno visoke“ (str. 10).
2. Aplikacija i svi uključeni OCD-ovi moraće se smatrati verodostojnim i pouzdanim.
3. Online zahteve ili zahteve za javnu uslugu ili budžetiranje Ministarstvo će morati službeno / zvanično priznati kao takve, s obzirom na to da važeći zakon predviđa da

se zahtevi ne mogu službeno razmotriti ukoliko nisu primljeni u kancelariji lokalne vlasti u papirnom obliku.

4. Postoje i zakonski zahtevi da se projekti uključeni u budžete trebaju primiti putem javne rasprave.

Izbor predmeta: Da bi se stvorile dve grupe (tretman i kontrola) za eksperiment, korišćen je niz varijabli kao ulazni podaci u algoritam za podudaranje. To uključuje: Ukupan iznos grantova primljen u 2020. godini, Budžet za kapitalne investicije za 2020. godinu, Učinak u opštinskom grantu učinka 2019. godini (indeks od 100 bodova), Ukupni učinak u opštem sistemu upravljanja učinkom (indeks od 100 bodova), Stanovništvo, Broj porodice koje su primile socijalnu pomoć u 2016. godini, broj aktivnih organizacija civilnog društva (OCD), ruralno stanovništvo (%), broj izbora mandata trenutnog gradonačelnika, većinska etnička grupa (albanska, srpska ili turska) i konačno varijabla pokazatelja koja pokazuje da li je koalicija na centralnom nivou usklađena sa strankom koja vodi opštinu.

Primenjen je algoritam za samopokretanje koji je koristio 2000 iteracija koristeći R's minDiff paket. U svakoj iteraciji algoritam je nasumce podelio dvanaest opština u dve grupe, a zatim je uporedio srednju i standardnu devijaciju kako bi utvrdio da li razlika između dve grupe na svakom kovarijantu zadovoljava unapred zadati minimalni prag. Postupak se ponavlja dok se ne ispuni ovaj uslov ili dok se broj iteracija ne dovrši.

Algoritam je predložio sledeće dve grupe:

Grupa	Opštine
1	Glogovac (Drenica), Lipljan, Srbica, Vitina, Štrpce, Priština
2	Prizren, Peć, Vučitrn, Dragaš, Elez Han, Parteš

Empirijsko ispitivanje pokazalo je da su njih dve uravnotežene u svim metričkim kovarijantima. Tabela prikazuje različite parametre koji se koriste za ispitivanje bilansa, jedinice u kojima su izmerene, proseke grupa (ako je kovarijant kontinuiran) ili sirovo brojanje (ako je kovarijant kategoričan) i p vrednost razlika odgovarajuće statistike statističkog testa (t test za kontinuirane mere i *Chi-kvadrat* test za kategoričke mere)

Kovarijant	Jedinice	Prosek / Broj u grupi 1	Prosek / Broj u grupi 2	p vrednost razlike
Ukupni grant primljen u 2020. godini (u evrima)	Evro	5,142,420	5,188,366	.976
Budžet za kapitalne investicije za 2020. godinu (u evrima)	Evro	4,711,358	3,673,082	.587
Učinak u opštinskom grantu učinka u 2019	Indeks od 100 bodova	47.52	44.78	.678
Ukupni učinak u opštem sistemu upravljanja učinkom	Indeks od 100 bodova	53.14	53.04	.678
Stanovništvo	Broj	46,574	47,759	.937
Broj porodica koje su primale socijalnu pomoć u 2016. godini	Broj	718	653	.677
Broj aktivnih organizacija civilnog društva (OCD)	Broj	47	33	.629
Seosko stanovništvo	%	77%	78%	.913
Koliko je puta trenutni gradonačelnik biran na dužnost	Broj	1.52	1.47	.827
Većinska etnička grupa	Kategoričan (albanski, srpski ili turski)	A=14, S=5, T=0	A=13, S=5, T=1	.595
Ista politička stranka na centralnom nivou i u opštini?	Binarni (1=Da)	Da = 16	Da = 17	1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sweden
Sverige



Norwegian Embassy
Prishtina



HELVETAS
KOSOVO