

*Ивана Дамњановић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ПАРТИЦИПАТИВНИ ЕКСПЕРИМЕНТИ У СРБИЈИ: ДЕМОКРАТСКЕ ИНОВАЦИЈЕ?*

Сажетак

Од почетка 21. века у Србији је осмишљено и спроведено више експеримената који би се могли недвосмислено сврстати у категорију демократских иновација. Упркос томе, ово поље истраживања је у нашој политичкој науци релативно неразвијено. Намера овог рада је, стога, да понуди један оквиран преглед иновативних демократских иницијатива у Србији, као почетну тачку за даља истраживања. Овако постављен циљ подразумева претходно конструисање, на основу анализе релевантне и рецентне литературе, теоријско-методолошког оквира који би омогућио идентификацију и класификацију демократских иновација. Анализа јавно доступних података о демократским иновацијама у Србији указује на то да се оне најчешће спроведу у оквиру међународно финансираних пројеката, да су преваходно усмерене на јачање представничке демократије и да у њима делиберативна компонента не долази довољно до изражаја.

Кључне речи: демократске иновације, демократска теорија, Република Србија, референдум, партиципативно буџетирање, партиципативно планирање

1. УВОД

Демократија се често повезује са концептом „отвореног друштва“, друштва које је развило и задржало способност учења. Самим тим, институционални аранжмани у које се демократска

* ivana.damnjanovic@fpn.bg.ac.rs

** Рад је написан у оквиру пројекта бр. 179076, Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

идеја претаче мењају се у складу са околностима и доминантним политичким идејама епохе. Штавише, и сама концептуализација демократског политичког поретка подразумева развојност и способности адаптације и трансформације. Роберт Дал, на пример, говори о две „велике трансформације“ демократије.¹ Многобројност институционалних аранжмана који функционишу у демократским државама такође указује на прилагодљивост демократских идеја потребама друштва у коме се реализују. На трагу ових запажања, неки аутори управо наводе иновативност као једну од кључних карактеристика демократије.²

Упркос томе, проучавање демократских иновација се као посебно поље истраживања конституише у пуном капацитету тек крајем двадесетог и почетком двадесет првог века. Разлози за ово су двојаки. С једне стране, у оквиру теорија демократије се почевши од 1960-их година све чешће траже алтернативе либерално-демократском приступу – прво кроз идеју партиципативне демократије, а затим кроз „делиберативни заокрет“ 1990-их заснован на радовима Јиргена Хабермаса (*Jürgen Habermas*) и њиховој рецепцији, пре свега у Сједињеним Америчким Државама.³ Са друге стране, управо у овом периоду се појављује низ експеримената који ће се касније сматрати пионирским покушајима и репрезентативним примерима демократских иновација – партиципативно буџетирање у Порто Алегреу (1989), пројекат заједничког деловања полиције и грађана (*community policing*) у Чикагу (1995), скупштина грађана у Британској Колумбији (2003) – што обезбеђује базу за емпиријска истраживања.

Данас већ постоји обимна литература о различитим аспектима демократских иновација, која не обухвата више искључиво појединачне студије случаја већ и компаративне студије, па и покушаје процене домета и успешности оваквих пројеката. Највећи број радова посвећен је, међутим, иновацијама у Латинској Америци – што је логична последица броја и распрострањености демократских иновација на овом простору – и Западној Европи, док је регион Средње и Источне Европе добрим делом запостављен. Делом је то свакако због релативно малог броја пројеката – једно

1) Прва је рађање атинске демократије, а друга конституисање демократских националних држава. Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.

2) Michael Saward, “Democratic innovation”, in: *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association* (ed. Michael Saward), Routledge/ECPR, London/New York, 2000, стр. 3 и даље; Такође, Kenneth Newton, “Curing the democratic malaise with democratic innovations”, in: *Evaluating Democratic Innovations* (eds. Brigitte Geissel, Kenneth Newton), Routledge, London/New York, 2012, стр. 3 и даље.

3) Упор. нпр. Anja Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, London/New York, 2014, стр. 40-42.

истраживање из 2010. године је навело да би се у Источној Европи свега 5–20 експеримената могло сврстати у партиципативно буџетирање.⁴ Са друге стране, могуће је да део разлога због којих је мало истраживачке пажње посвећено овом региону проистиче из теоријских прилаза проблему, који интерпретирају демократске иновације као средства за продубљивање или превазилажење већ успостављене и функционалне представничке демократије. Насупрот томе, партиципативни експерименти и друге демократске иновације су у земљама Источне Европе и даље пре свега у функцији учвршћивања представничке демократије, и ретко излазе из оквира либерално-демократске парадигме.

Недостатак студија о демократским иновацијама у Србији није нужно последица одсуства интересантних пројеката, већ пре свега одраз приказаног тренутног стања дисциплине. Намера овог рада је да на наредним страницама ову тезу аргументује како анализом савремених теоријско-методолошких струја у пољу изучавања демократских иновација, тако и прегледом иновативних експеримената који су се у Србији спроводили (или се и даље спровode), а који се могу сврстати у ову категорију савремених политичких феномена.

2. ДЕМОКРАТСКЕ ИНОВАЦИЈЕ И ДЕМОКРАТСКА ТЕОРИЈА

Једна од можда и најважнијих контроверзи у вези са проучавањем демократских иновација тиче се односа између емпиријских истраживања и теорије. Док неки аутори истичу да је „експлозија“ демократских иновација последица радикалних промена у теоријском промишљању демократије, при чему су „нове идеје све чешће повезане са новим практичним дизајном институција“,⁵

4) Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Röcke, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation: Study*. In Went, Bonn, 2010. Важно је напоменути да су разматрани примери морали да испуне врло стриктне критеријуме: 1) да узимају у разматрање финансијску односно буџетску димензију; 2) да покривају градско или шире подручје, а не само једно суседство; 3) да буду процес који се понавља, а не једнократни експеримент; 4) процес мора да обухвата и неки облик делиберације на за то предвиђеним форумима; 5) мора да постоји нека врста одговорности за резултате. Такође, већ у наредној верзији студије из 2013. (Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Röcke, “Participatory Budgeting Worldwide”, *Dialog Global*, no. 25, 2013, стр. 1–93.), број случајева партиципаторног буџетирања у региону је драматично повећан (на 325-1117), пре свега захваљујући законским решењима у Пољској која су институционализовала овај облик партиципације грађана.

5) Michael Saward, “Democratic innovation”, нав. дело, стр. 3. Треба нагласити да овај аутор демократске иновације разматра првенствено из перспективе делиберативне теорије демократије.

други сматрају да теорије демократије не пружају много корисних смерница за анализу демократских иновација, и да би теоретичари демократије требало да препусте истраживање овог предмета другима.⁶ У литератури се може пронаћи и трећи став: да је један од кључних фактора који негативно утичу на квалитет, пре свега компаративних, истраживања демократских иновација управо недовољна теоријска утемељеност.⁷

Нема, међутим, дилеме да већина радова из ове области полази, углавном експлицитно са, позиција делиберативно демократске теорије или партиципативне теорије демократије.⁸ И једна и друга теоријска струја представљају, мада са различитих позиција, искорак у односу на либерално-демократски теоријски приступ. Тежиште је, у оба случаја, на интензивнијој укључености грађана у процес доношења политичких одлука, било да је реч о успостављању шире јавне дебате о кључним друштвеним питањима или о увећању броја питања о којима би се грађани непосредно изјашњавали. Истраживачи који прихватају оваква теоријска полазишта неретко посматрају демократске иновације као средство за ублажавање демократског дефицита, незадовољства демократијом или перципираног замора савремених демократских држава. У свим овим случајевима се као један од критеријума успешности конкретних иницијатива и експеримената претпоставља њихова способност да ангажују грађане ван самог изборног процеса. Оваква поставка, међутим, подразумева да за као мерило у односу на које се процењују домети демократских иновација узимају развијене демократије Северне Америке и Западне Европе.

Мада не представљају већинску струју, има и аутора који сматрају да је и либерално-демократски теоријски оквир користан као полазна основа за проучавање демократских иновација, и, сходно томе, да демократске иновације могу служити учвршћивању и побољшавању либерално-демократског поретка. Тако на пример Смит,⁹ иако у својим каснијим радовима заступа углавном делиберативну позицију, експлицитно наводи да је управо то свр-

6) Graham Smith, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 3, 8.

7) Brigitte Geissel, "Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata", in: *Evaluating Democratic Innovations* (eds. Brigitte Geissel, Kenneth Newton), Routledge, London/New York, 2012, стр. 166.

8) Поред већ наведених аутора, упор. нпр. Archon Fung, Erik Olin Wright, "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics & Society*, SAGE, Los Angeles, 29/1, 2001, стр. 5-41; Robert E. Goodin, *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

9) Graham Smith, *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*, The Power Inquiry, London, 2005, стр. 19-27.

ха категорије коју назива изборним иновацијама. Тако Субирац (*Joan Subirats*), на пример, недвосмислено у лезу демократских иновација сврстава и оне које за циљ имају првенствено боље функционисање представничке, либералне демократије.¹⁰ Овакав приступ би се могао показати адекватнијим за проучавање домета демократских иновација у оним земљама у којима демократија тек треба да се консолидује у свом пуном капацитету.

2.1. Појам демократских иновација

Свакако је ова разноликост теоријских приступа доприне-ла томе да, упркос растућем броју студија о демократским иновацијама, сам концепт још увек није једнозначно дефинисан. Њутон (*Kenneth Newton*) сматра да разлози леже и у чињеници да не постоје ни општеприхваћене дефиниције самих његових конститутивних елемената – демократије и иновације.¹¹ Неки аутори овај проблем покушавају да превазиђу формулисањем начелних, недовољно операционализованих дефиниција. Дobar пример је Сејвордова (*Michael Saward*) дефиниција, по којој ова синтагма изражава посвећеност демократским вредностима народне партиципације и политичке једнакости.¹² Са друге стране, уже дефиниције често остављају велики број емпиријских примера демократских иновација ван подручја разматрања. Тако Смит инсистира на институционализованости демократских иновација, одређујући их као „институције које су изричито дизајниране тако да повећају и продубе партиципацију грађана у процесу доношења политичких одлука“.¹³ Њутон дефинише демократске иновације као „успешну примену нове идеје која намењена промени структура или процеса демократске владавине и политике ради њиховог унапређења“,¹⁴ чиме унапред дисквалификује све неуспешне експерименте као предмет проучавања. Гајсел (*Brigitte Geissel*) сматра да се под ову ознаку могу подвести „нове праксе или процеси свесно и сврсисходно

10) Joan Subirats, “The dilemmas of an inevitable relationship: democratic innovation and the information and communication technology”, in: *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*, (ed. Jacint Jordana), Edward Elgar, Cheltenham, 2002, стр. 228-250.

11) Kenneth Newton, “Curing the democratic malaise with democratic innovations”, нав. дело, стр. 4.

12) Michael Saward, “Democratic innovation”, нав. дело, стр. 4.

13) Graham Smith, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, нав. дело, стр. 1.

14) Kenneth Newton, “Curing the democratic malaise with democratic innovations”, нав. дело, стр. 4.

уведени са циљем да се побољша квалитет демократије¹⁵. Сумирајући све претходно наведене дефиниције, Реке (*Röcke*) предлаже дефиницију демократских иновација као „нових процеса који би требало да побољшају квалитет демократије“¹⁶.

Важно је напоменути да међу истраживачима демократских иновација постоји консензус о томе да термин иновација треба схватити релативно. Наиме, међу демократске иновације се редовно сврставају и процеси и процедуре које су раније постојали али се од њих одустало (попут директне демократије градских састанака), али и, у већој или мањој мери прилагођени, модели преузети из других земаља.¹⁷ Другим речима, демократска иновација мора донети нешто ново, али ново у контексту средине и тренутка у коме се уводи.

2.2. Класификација демократских иновација

Најопштија класификација демократских иновација је она коју предлаже Њутон. По његовом мишљењу, сви иновативни пројекти се могу разврстати у две широке категорије: иновације одозго (*top down*) и иновације одоздо (*bottom-up*).¹⁸ Иновације одозго су заправо веома блиске концепту партиципативног инжењеринга, који је Зител (*Zittel*) одредио као „смишљен покушај политичких елита да позитивно утичу на ниво политичке партиципације повећавајући институционализоване могућности за учешће“.¹⁹ Овакве иновације по правилу настају на иницијативу власти, усмерене су пре свега на побољшање учинака демократског политичког система и подразумевају промену постојећих уставних, законских или процедуралних решења и увођење нових институција. Међутим, како примећује Реке, иницијатори оваквих иновација могу бити и организације цивилног друштва, експерти и међународне организације.²⁰ Ова последња категорија актера је нарочито значај-

15) Brigitte Geissel, “Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata”, нав. дело, стр. 164.

16) Anja Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, нав. дело, стр. 39.

17) О овоме најбоље сведочи широка распрострањеност пројеката партиципаторног буџетирања.

18) Kenneth Newton, “Curing the democratic malaise with democratic innovations”, нав. дело, стр. 6-10.

19) Thomas Zittel, “Participatory democracy and political participation”, in: *Participatory Democracy and Political Participation* (eds. Thomas Zittel, Dieter Fuchs), Routledge, London/New York, 2007, стр. 9.

20) Anja Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, нав. дело, стр. 38.

на за истраживање демократских иновација у земљама у развоју. Наиме, велики број међународних организација – попут Организације за економску сарадњу и развој (*OECD*), Програма Уједињених нација за развој (*UNDP*), Европске уније и Светске банке, као и агенција за помоћ земаља попут САД (*USAID*), Немачке (*GTZ*) и Швајцарске (*SDC*), инкорпорирале су неке од демократских иновација у своје програме и финансирале њихово „пресађивање“ широм света.²¹ Иновације одоздо покрећу сами грађани, често организовани у аутономна удружења, и оне су најчешће усмерене на повећано учешће грађана у формулисању тема које су на дневном реду, односно питања о којима би требало да се одлучује. Циљеви су им обично двојаки: да олакшају проактивније и интензивније учешће у политичком процесу грађанима који су већ укључени и заинтересовани, и да побољшају знања и вештине осталих грађана, не би ли и њих подстакли на активније ангажовање.²² Када је реч о конкретним формама демократских иновација, Њутон као најчешће присутне иновације наводи *градске састанке, иницијативе, опозиве, референдуме, ко-управљање, скупове и форуме грађана, е-демократију, систем квота*.²³

Други аутори сматрају да је целисходније формулисати прецизније поделе, првенствено да би се олакшао рад на компаративним студијама. Тако Смит нуди две донекле различите класификације демократских иновација. У студији из 2005. он издваја шест различитих категорија: 1) *изборне иновације*, које имају за циљ повећање излазности; 2) *консултативне иновације* којима је намера да обавесте доносиоце одлука о ставовима грађана; 3) *делиберативне иновације*, примарно усмерене на дебату о различитим питањима; 4) *коуправљачке (co-governance) иновације*, које треба да обезбеде значајно учествовање грађана у процесу доношења одлука; 5) *иновације директне демократије* чија је кључна карактеристика да грађани непосредно доносе одлуку и 6) *е-демократија*, која обухвата иновације у којима употреба нових информационо-комуникационих технологија игра кључну улогу.²⁴ У свом каснијем

21) Видети шире у Anja Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, нав. дело, стр. 31. Партиципаторно буџетирање је једна од иновација које су нарочито подржаване од стране међународних организација, пре свега Светске банке, о чему постоји обимна литература. Упор. нпр. Benjamin Goldfrank, "The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting", *Journal of Public Deliberation*, No. 8/2012, art. 7; Anwar Shah, *Participatory Budgeting*, World Bank Publications, Washington, 2007.

22) Kenneth Newton, "Curing the democratic malaise with democratic innovations", нав. дело, стр. 8.

23) Kenneth Newton, "Making better citizens?", in: *Evaluating Democratic Innovations* (eds. Brigitte Geissel, Kenneth Newton), Routledge, London/New York, 2012, стр. 138-151.

24) Graham Smith, *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*, нав.

раду, Смит нуди једну генералнију поделу, тврдећи да се већина демократских иновација, на основу „породичне сличности„; односно подударности у дизајну, може подвести под *народне скупштине, мини-јавности*,²⁵ *директно законодавство и е-демократију*.²⁶

Гајсел сматра да се могу идентификовати три најважнија типа демократских иновација: *непосредна демократија* која обухвата све облике директног изјашњавања грађана, попут референдума и народне иницијативе, *коуправљање и умрежено управљање*, што укључује, између осталог, и партиципативно буџетирање, где политички представници деле са грађанима моћ доношења одлука и *консултативно-дискурзивне процедуре*, што подразумева веома различите облике учествовања, од јавних слушања до разних варијанти мини-јавности.²⁷

3. ДЕМОКРАТСКЕ ИНОВАЦИЈЕ У СРБИЈИ: ПРЕГЛЕД

На страницама које следе биће представљени неки од облика демократских иновација присутних у Србији, било као пракса, било као институционална могућност. Треба напоменути да овај преглед иновативних експеримената нипошто није исцрпан и потпун те да му је сврха пре свега да прикаже који су од њихових облика код нас најзаступљенији и заслужују даље истраживање. Демократске иновације су, користећи елементе претходно изложених класификација, разврстане у три групе: *инструменте непосредне демократије, ко-управљање и иновације засноване на новим информационо-комуникационим технологијама*. Сви подаци о пројектима прикупљени су из отворених извора – медијских извештаја, брошура или интернет страница организација које су биле укључене у њихово спровођење.

дело, стр. 8-10.

25) Концепт мини-јавности (*mini-publics*) настао је на трагу замисли Роберта Дала о мини-популусу састављеном од насумично одабраних грађана, који би се у току одређеног временског периода бавио неким питањем и своје закључке представио путем медија (Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, нав. дело, стр. 441). Најчешће се дефинишу као „форуми [...] на којима су грађани који представљају различите тачке гледишта окупуљени да би разматрали појединачно питање у релативно малим групама“ Према: Kimmo Grönlund, André Bächtiger, Maija Setälä, “Introduction” in: *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, (eds. Kimmo Grönlund, André Bächtiger, Maija Setälä), ECPR Press, Colchester, 2014, стр. 1.

26) Graham Smith, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, нав. дело, стр. 28.

27) Brigitte Geissel, “Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata”, нав. дело, стр. 165-166.

3.1. Инструменти непосредне демократије

У облике „непосредног одлучивања грађана које познаје и практикује модел представничке демократије“²⁸ сврставају се народни вето, плебисцит, референдум и народна иницијатива. Последње две форме непосредне демократије се у релевантној научној литератури, без изузетка сврставају у демократске иновације.²⁹ У прилог оваквом њиховом одређењу углавном се наводи чињеница да, упркос томе што су добро етаблирани у демократским политичким системима, ови инструменти у највећем броју земаља нису нарочито често коришћени у пракси, уз навођење Швајцарске као по много чему особеног изузетка. Док референдум подразумева непосредно изјашњавање грађана о унапред формулисаном питању, народна иницијатива, као колективно право, даје грађанима могућност да покрену поступак за промену или доношење закона или другог акта, и на тај начин у највећој мери остваре контролу над питањима на дневном реду, како то формулише Дал.³⁰

Референдум, али и неки други облици непосредног одлучивања, предвиђени су још Уставом СФРЈ из 1963.³¹ Устав Србије из 1990. у члану 2 наводи да „грађани остварују сувереност референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника“, а веома слична формулација преузета је и у Уставу Србије из 2006.³² Последње измене Закона о референдуму и народној иницијативи датирају из 1998. године.³³ Законодавни

- 28) Милан Јовановић, „Облици директне демократије – народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2011, стр. 33.
- 29) Осим већ наведених извора, упор. нпр. Ank Michels, “Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?”, *International Review of Administrative Sciences*, SAGE, Los Angeles, 77(2)/2011, стр. 275-293; Yannis Papadopoulos, Philippe Warin, “Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?”, *European Journal of Political Research*, ECPR, London, 46/2007, стр. 445-472.
- 30) Милан Јовановић, „Облици директне демократије – народна иницијатива и референдум“, нав. дело, стр. и даље; Дал сматра контролу питања на дневном реду једним од критеријума демократског процеса (Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, нав. дело, стр. 184-187).
- 31) Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XIX, број 14 (1963). У члану 34 гарантује се право грађанина на друштвено самоуправљање, у оквиру чега је зајамчено и право „право да непосредно одлучује о друштвеним пословима на зборовима бирача, зборовима радних људи у радним заједницама, референдумом и у другим облицима непосредног одлучивања“.
- 32) Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990; Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- 33) Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/94 и 11/98. Нацрт новог Закона био је у општају 2011. године, али никада није усвојен (упор. Милан Јовановић, „Облици директне демократије – народна иницијатива и референдум“, нав. дело, стр. 43-45).

оквир којим се регулише употреба инструмената непосредне демократије заокружује Закон о локалној самоуправи, који чланом 67 као облике непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе предвиђа грађанску иницијативу, збор грађана и референдум.³⁴ У складу са овим законом ову материју уређују и Статути градова и општина.

У пракси се ови инструменти релативно ретко користе. Тако је од почетка двадесет првог века на националном нивоу одржан само један референдум, 2006. године, ради потврђивања Устава Србије. Број поднетих народних иницијатива у истом периоду је такође невелики – према доступним подацима није их било више од шест, а ниједна од њих није разматрана у пленуму Народне скупштине.³⁵ На локалном нивоу употреба референдума и народне иницијативе је нешто чешћа, нарочито у малим општинама.³⁶

3.2. Ко-управљање и консултативно-дискурзивне процедуре

Спектар конкретних форми у којима се материјализују ко-управљачке и консултативно-дискурзивне демократске иновације изузетно је широк и разнолик. У Србији је до сада, међутим, покушан релативно мали број оваквих експеримената, међу којима су најчешћи партиципативно буџетирање, консултативне анкете и партиципативно планирање. Партиципативно буџетирање, као једна од првих, најраспрострањенијих и највише проучаваних иновација, привукло је подједнако пажњу активиста, истраживача и међународних организација. Због тога није чудно што је овај облик партиципације инкорпориран и у пројекте који су реализовани у Србији. До сада су по обухвату највећи били следећи пројекти:

- *Програм подршке општинама*, кофинансиран од стране Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC), у оквиру кога је партиципативно буџетирање уведено у шест општина (Ариље, Чачак, Чајетина, Краљево, Пожега и Ужице) у периоду од 2006–2007. године;

34) Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* бр. 129/2007, 83/2014 и 101/2016.

35) *Народна иницијатива у фиоци: Анализа колективног учешћа грађана у процесу доношења одлука*, ЦРТА, Београд, 2018, стр. 8, Internet, http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf, 30/03/2018.

36) Бојан Кларар, „Истраживање обима и интензитета непосредног учешћа грађана кроз референдуме, грађанске иницијативе и зборове грађана“ у: Милош Мојсиловић и др., *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011, стр. 52.

- Пројекат *Партиципативно буџетирање*, који је БИРН спровео од 2012. до 2013. године и који је, у различитим формама, обухватао 25 локалних самоуправа, у оквиру Програма европског партнерства са општинама,³⁷
- *Партиципативно буџетирање* за 2016. годину у 10 локалних заједница (2014–2016) у десет градова и општина (Пирот, Сремска Митровица, Шабац, Врачар, Панчево, Сомбор, Трстеник, Рума, Зрењанин и Књажевац), спровели БИРН и НАЛЕД, уз финансијску подршку Европске уније и Владе Републике Србије.³⁸

Детаљна компарација ових пројеката, изведених у размаку од готово целе деценије, представља истраживачки подухват који превазилази оквире овог рада. Због тога ћемо само указати на неке од сличности и разлика у њиховом конципирању и извођењу, као на изазове са којима су се суочили.

Кључни проблем, када је реч покушајима увођења партиципативног буџетирања у Србији јесте сам систем функционисања финансија локалне самоуправе. Највећи део – по неким проценама до 70%³⁹ – својих прихода локалне власти морају потрошити на начин предвиђен законима, те је количина новца о чијој расподели грађани уопште могу да одлучују релативно мала. Други проблем је недовољна обавештеност грађана о самом буџетском процесу, тако да су оба пројекта морала да започну кампањом информисања.

Пројекти су били различито замишљени. Док је пројекат из 2006. имао форму консултативне анкете у којој су грађани исказивали своје мишљење о приоритетним областима за које би општина требало да издвоји више средстава, пројекат из 2014. је имао израженију делиберативну компоненту, пружајући грађанима прилику да предлажу пројекте који ће бити финансирани и да за њих гласају.

Консултативне анкете представљају облик партиципације у коме су грађани позвани да се изјасне или дају предлоге о неком питању. Најчешће се спроводе такође на локалном нивоу. Тешко је дати преглед свих оваквих активности, али, илустрације ради, у Београду су у последњих неколико година редовно спровођене анкете о називима нових мостова, саобраћајница и слично, и

37) БИРН, *Партиципативно буџетирање*, Internet, <http://birnsrbija.rs/participativno-budzetiranje/>, 30/03/2018.

38) БИРН, *Партиципативно буџетирање за 2016. годину у 10 локалних заједница*, Internet, <http://birnsrbija.rs/participativno-budzetiranje-za-2016-godinu-u-10-lokalnih-zajednica/>, 30/03/2018.

39) Sarah Byrne *et al.*, *Developing Capacities for Municipal Governance in Serbia: A Capitalisation of Experiences from the Municipal Support Programme*, MSP Consulting Ltd, Kraljevo, 2008, стр. 62.

предлози грађана су по правилу уважавани од стране надлежних градских органа. Видљив је тренд да се консултативне анкете све чешће спроводе електронским путем, преко интернет презентација или апликација за мобилне телефоне. Све чешће се овакви методи користе и за рудиментарне облике партиципативног просторног планирања, али су, упркос постојању законских основа,⁴⁰ њихови домети и даље скромни.

3.3. Иновације засноване на новим информационо-комуникационим технологијама

Иновације које се у великој мери ослањају на употребу информационо-комуникационих технологија привлаче велику пажњу истраживача, али њихово доследно дефинисање и данас представља проблем. За разлику од осталих облика демократских иновација, иновације засноване на новим информационо-комуникационим технологијама се третирају као засебна категорија искључиво због техничких средстава на која се ослањају.⁴¹ Можда би се као кључна дистинкција у овом погледу могло издвојити то што у неким случајевима управо употреба ових технологија представља кључну новину, или су управо и постале могуће захваљујући њиховој доступности.

Док су ко-управљачке и консултативно-дискурзивне иновације усмерене пре свега на локални ниво, чини се да су за сада демократске иновације засноване на новим информационо-комуникационим технологијама у Србији првенствено оријентисане на партиципацију грађана на националном нивоу, и то у циљу унапређења комуникације између грађана и власти у оквиру система представничке демократије.⁴²

Два различита приступа илуструју пројекат *Питајте посланике*⁴³ који се спроводи у оквиру Отвореног парламента и *Е-партиципација* тј. *Јавне расправе*⁴⁴ на порталу е-управа. Замисао првог

40) Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС* бр. 145/2014. Упор. такође Ива Чукић, „Могућност партиципативног управљања урбаним развојем“, у зборнику: *Ка другачијем граду* (приредила: Ива Чукић), Микро арт, Београд, 2017, стр. 45.

41) Упор. нпр. Graham Smith, *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*, нав. дело, стр. 8, 91.

42) Нове технологије могу се начелно употребити и за промовисање непосредне демократије. Упор. Драгутин Аврамовић, Дарко Симовић, „Народ као носилац и вршилац суверености – реанимација непосредне демократије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2012, стр. 213-231.

43) *Питајте посланике*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/pitanje-poslaniku>, 25/03/2018.

44) *Јавне расправе*, Internet <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/>, 25/03/2018.

пројекта јесте да се грађанима омогући директан контакт са народним посланицима и на тај начин отвори још један канал комуникације и евентуалног утицаја грађана на власт. На страници Јавне расправе грађани могу да коментаришу нацрте закона и стратешких докумената, али досадашње искуство показује да се ова могућност веома ретко користи.

4. ЗАКЉУЧАК

Демократске иновације у Србији до данас нису биле предмет систематичног истраживања,⁴⁵ иако је од почетка 20. века спроведен низ пројеката који би се могли сврстати у ову категорију политичких појава. Најзаступљенији међу њима су партиципативно буџетирање, консултативне анкете и иновације засноване на новим информационо-комуникационим технологијама. Иако свака од ових области заслужује дубљу анализу, може се изнети неколико уопштених закључака који би могли да послуже и као смернице за даље истраживање.

Највећи број иновативних експеримената спроводи се у оквиру међународно финансираних пројеката, уз сарадњу локалних или националних власти, при чему ипак предњаче иновације у локалним самоуправама.⁴⁶ Са једне стране, оваква пракса омогућава већу укљученост организација цивилног друштва, које су најчешће носиоци пројеката. Са друге стране, међутим, поставља се питање одрживости ових иновација по завршетку пројекта, када треба пронаћи нове изворе финансирања. Тако једно од кључних питања у вези са проценом домета пројеката партиципативног буџетирања у Србији јесте питање одрживости, односно, спремности локалних самоуправа да наставе са партиципативним праксама и пошто екстерни извори финансирања пресакну.

Упркос томе што се данас највећи број иновативних експеримената бар у одређеној мери користи интернет или мобилним платформама, неке од контроверзи у погледу њихове употребе још нису до краја превазиђене. Најважнију међу њима представља питање инклузивности, односно, да ли нове технологије успевају да укључе до тада незаинтересоване грађане у процесе политичког

45) Истраживања различитих форми грађанског активизма, до сада објављена, полазила су са другачијих теоријских и аналитичких становишта. Упор. нпр. Снежана Ђорђевић, *Приручник за укључивање грађана и цивилног друштва у процесе одлучивања: примена кодекса добре праксе*, Грађанске иницијативе, Београд, 2011.

46) Овако стање је сасвим очекивано, имајући у виду да је локална власт „најближа“ грађанима, као и да Србија има дугу традицију локалне самоуправе (Упор. нпр. Драган Симеуновић, *Нововековна политичка мисао у Срба*, Институт за политичке студије, Београд, 2000).

одлучивања, или, напротив, искључују све оне који из различитих разлога немају приступ одабраним платформама.

Када је реч о дометима демократских иновација, њих је генерално тешко проценити. Оно што се може закључити јесте да су у Србији демократске иновације данас пре свега у функцији даљег ојачавања и консолидације представничке демократије, са израженом партиципативном али не и делиберативном компонентом. Даља емпиријска истраживања у овом правцу несумњиво би допринела бољем разумевању предности али слабости оваквих активности и била од користи како истраживачима тако и активистима који на њиховом увођењу раде.

ЛИТЕРАТУРА

Аврамовић Драгутин, Симовић Дарко, „Народ као носилац и вршилац суверености – реанимација непосредне демократије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2012, стр. 213-231.

БИРН, *Партиципаторно буџетирање*, Internet, <http://birnsrbija.rs/participativno-budzetiranje/>, 30/03/2018.

БИРН, *Партиципативно буџетирање за 2016. годину у 10 локалних заједница*, Internet, <http://birnsrbija.rs/participativno-budzetiranje-za-2016-godinu-u-10-lokalnih-zajednica/>, 30/03/2018.

Дал Роберт, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.

Ђорђевић Снежана, *Приручник за укључивање грађана и цивилног друштва у процесе одлучивања: примена кодекса добре праксе*, Грађанске иницијативе, Београд, 2011.

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* бр. 129/2007, 83/2014 и 101/2016.

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС* бр. 145/2014.

Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/94 и 11/98.

Јавне расправе, Internet, <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/>, 25/03/2018.

Јовановић Милан, „Облици директне демократије – народна иницијатива и референдум“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2011, стр. 33-49.

Клачар Бојан, „Истраживање обима и интензитета непосредног учешћа грађана кроз референдуме, грађанске иницијативе и зборове грађана“ у: Милош Мојсиловић и др., *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011, стр. 40-52.

Народна иницијатива у фиоци: Анализа колективног учешћа грађана у процесу доношења одлука, ЦРТА, Београд, 2018, стр. 8, Internet, <http://>

- crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf, 30/03/2018.
- Питајте посланике, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/pitanje-poslaniku>, 25/03/2018.
- Симеуновић Драган, *Нововековна политичка мисао у Срба*, Институт за политичке студије, Београд, 2000.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XIX, број 14 (1963).
- Чукић Ива, „Могућност партиципативног управљања урбаним развојем“, у зборнику: *Ка другачијем граду* (приредила: Ива Чукић), Микро арт, Београд, 2017, стр. 45-56.
- Byrne Sarah *et al.*, *Developing Capacities for Municipal Governance in Serbia: A Capitalisation of Experiences from the Municipal Support Programme*, MSP Consulting Ltd, Kraljevo, 2008.
- Fung Archon, Wright Erik Olin, “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”, *Politics & Society*, 29/1, 2001, стр. 5-41.
- Geissel Brigitte, “Impacts of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata”, in: *Evaluating Democratic Innovations* (eds. Brigitte Geissel, Kenneth Newton), Routledge, London/New York, 2012, стр. 163-183.
- Goldfrank Benjamin, “The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting”, *Journal of Public Deliberation*, No. 8/2012.
- Goodin Robert E., *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Grönlund Kimmo, Bächtiger André, Setälä Maija, “Introduction” in: *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, (eds. Kimmo Grönlund, André Bächtiger, Maija Setälä), ECPR Press, Colchester, 2014, стр. 1-8.
- Michels Ank, “Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?”, *International Review of Administrative Sciences*, 77(2)/2011, стр. 275-293.
- Newton Kenneth, “Curing the democratic malaise with democratic innovations”, in: *Evaluating Democratic Innovations* (eds. Brigitte Geissel, Kenneth Newton), Routledge, London/New York, 2012, стр. 3-20.
- Newton Kenneth, “Making better citizens?”, in: *Evaluating Democratic Innovations* (eds. Brigitte Geissel, Kenneth Newton), Routledge, London/New York, 2012, стр. 138-151.
- Papadopoulos Yannis, Warin Philippe, “Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?”, *European Journal of Political Research*, 46/2007, стр. 445-472.
- Röcke Anja, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in*

- France, Germany and the United Kingdom, Palgrave Macmillan, London/ New York, 2014.
- Saward Michael, "Democratic innovation", in *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association* (ed. Michael Saward), Routledge/ECPR, London/New York, 2000.
- Shah Anwar, *Participatory Budgeting*, World Bank Publications, Washington, 2007.
- Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Allegretti Giovanni, Röcke Anja, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide-an Invitation to Global Cooperation: Study*, InWent, Bonn, 2010.
- Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Allegretti Giovanni, Röcke Anja, "Participatory Budgeting Worldwide" *Dialog Global*, no. 25, 2013, стр. 1–93.
- Smith Graham, *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*, The Power Inquiry, London, 2005.
- Smith Graham, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Subirats Joan, "The dilemmas of an inevitable relationship: democratic innovation and the information and communication technology", in: *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*, (ed. Jacint Jordana), Edward Elgar, Cheltenham, 2002, стр. 228-250.
- Zittel Thomas, "Participatory democracy and political participation", in: *Participatory Democracy and Political Participation* (eds. Thomas Zittel, Dieter Fuchs), Routledge, London/New York, 2007, стр. 25-44.

Ivana Damnjanovic

PARTICIPATORY EXPERIMENTS IN SERBIA: DEMOCRATIC INNOVATIONS?

Resume

Since the beginning of the 21st century, several experiments that can be, without doubt, classified as democratic innovations have taken place in Serbia. Despite this fact, this field of study is relatively underdeveloped in Serbian political science. This paper aims to remedy this gap in literature, by offering a preliminary review of innovative democratic initiatives in Serbia, as a starting point for future research. In order to do this, the paper starts with construction of a theoretical and methodological framework, based on solutions from recent scholarly literature. Such framework would allow for identification and classification of democratic innovations. Analysis of publicly available

data on democratic innovation projects shows that the most of them can be categorized as direct democracy, co-governance or consultative-deliberative procedures or innovations based on new information-communication technologies. The instruments of direct democracy – referendum, citizens' initiative and citizen assemblies are guaranteed by appropriate legislation, but are rarely used. This is partially due to the strict deadlines and thresholds prescribed by law, but also can be attributed to the lack of formalized follow-up procedures.

Participatory budgeting is the most widespread and most thoroughly researched form of democratic innovation worldwide, so it is not surprising that there were efforts to replicate these experiences in Serbia. It was introduced on local level within three internationally funded projects, but the sustainability of the established procedures is yet to be determined. The major obstacle to wider application of participatory budgeting is the fact that only a minor part of the local budgets can be subject to this type of decision-making.

Finally, digital innovations are usually focused on national level, and have not resolved the standard controversy related to this type of experiment: whether they promote more inclusive participation, or are they petrifying the existing power disbalances and replicate exclusionary practices.

General conclusion may be that introduction of democratic innovations in Serbia is still in its infancy and primarily donor-driven, which has both positive and negative consequences. On one hand, it allows for more intensive involvement of civil society organizations, but on the other, the dependency on international funding is diminishing the chance for long-term sustainability. Nevertheless, there is the need for deeper research into inner workings as well as impact of those innovations, in order to provide not only better understanding of their strengths and weaknesses, but also guidelines for future projects.

Keywords: democratic innovation, democratic theory, Republic of Serbia, referendum, participatory planning, participatory budgeting

* Овај рад је примљен 01. маја 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. јуна 2018. године.