

Drago Martinović

MEDIJI I PROMOCIJA PARTICIPIACIJE GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI



Drago Martinović

**MEDIJI I PROMOCIJA PARTICIPACIJE GRAĐANA
U LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

Drago Martinović

Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi

Recezenti:

dr. sc. Najil Kurtić, redoviti profesor na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Tuzli

dr. sc. Mirko Pejanović, redoviti profesor na Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Sarajevu

dr. sc. Zoran Tomić, redoviti profesor na Filozofskom fakultetu
Sveučilišta u Mostaru

Grafička priprema i naslovница:

Tomislav Spajić

Nakladnik i tisak:

Logotip d.o.o. Široki Brijeg

Naklada:

400 komada

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

352:316.774(497.6)

MARTINOVIĆ, Drago

Mediji i promocija participacije građana u
lokalnoj samoupravi / Drago Martinović. - Široki
Brijeg : Logotip, 2014. - 232 str. : ilustr. ; 24
cm

Bibliografija: str. 215-228 i uz tekst.

ISBN 978-9958-056-01-7

COBISS.BH-ID 21429254

Drago Martinović

MEDIJI I PROMOCIJA PARTICIPIACIJE GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Široki Brijeg, 2014.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	11
1. Uvod	15
1.1. Struktura knjige	19
1.2. Dosadašnja istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave	22
2. Lokalna samouprava i načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave	33
2.1. Lokalna samouprava	33
2.1.1. Lokalna samouprava u samostalnoj i nezavisnoj državi	
Bosni i Hercegovini	35
2.1.1.1. Financiranje jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini	39
2.1.2. Lokalna samouprava u europskim i zemljama regije	42
2.2. Načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave	44
3. Zakonsko-pravni akti za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka	51
3.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi	51
3.1.1. Ostali međunarodni akti o sudjelovanju građana u procesima odlučivanja	52
3.2. Ustavni, zakonsko-pravni i normativni okvir za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u Bosni i Hercegovini	53
3.2.1. Zakon o lokalnoj samoupravi	56
3.2.2. Zakon o slobodi pristupa informacijama	59
3.2.3. Ostali normativno-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u odlučivanju	60
3.2.3.1. Strategija razvoja i reforme lokalne samouprave i javne uprave	60
3.2.3.2. Statuti općina/gradova i mjesnih zajednica	63
3.2.3.3. Strategija partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima	65
3.2.3.4. Sporazum između lokalnih i viših razina vlasti i nevladinih/neprofitnih organizacija	66
3.2.3.5. Strategija komuniciranja s javnošću	67
3.3. Zakonsko-pravni okvir za sudjelovanje građana u odlučivanju u zemljama regije i u razvijenim europskim zemljama	70

3.3.1. Zemlje regije	70
3.3.2. Njemačka	74
3.3.3. Švicarska	75
3.4. Usklađenost zakonsko-pravnog okvira sudjelovanja građana u odlučivanju i preuzimanje pozitivnih primjera razvijenih europskih zemalja – temelj za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini	76
4. Participativna demokracija, politička kultura i sudjelovanje građana u procesima odlučivanja	81
4.1. Definicija, značenje i oblici participativne (neposredne) demokracije u jedinicama lokalne samouprave	81
4.1.1. Oblici participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave	84
4.2. Politička kultura – pretpostavka participativne demokracije	86
4.2.1. Politička kultura u Bosni i Hercegovini	88
4.3. Informiranost, uključivanje građana i alati za sudjelovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave	91
4.4. Rezultati istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini	96
4.4.1. Javnost i transparentnost rada jedinica lokalne samouprave, informiranje i pozivi građanima na sudjelovanje u odlučivanju – preduvjeti izgradnje međusobnog povjerenja građana i tijela lokalne uprave	99
4.4.2. Uključivanje građana u aktivnosti tijela lokalne uprave – ključni preduvjet donošenja strateških odluka	105
4.4.3. Javna rasprava – učinkovit alat za uključivanje građana u postupku donošenja proračuna i drugih propisa i akata u općini/gradu.....	110
Studija slučaja 1. Donošenje proračuna Grada Banja Luka za 2013. godinu	111
Studija slučaja 2. Donošenje Statuta Grada Bijeljina	112
Studija slučaja 3. Donošenje proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu.....	114
Studija slučaja 4. Donošenje prostorno planskih dokumenata u Gradu Sarajevu	115
5. Uloga medija u promociji participativne demokracije u lokalnoj samoupravi.....	121
5.1. Medijsko izvještavanje u jedinicama lokalne samouprave	121
5.2. Zakonsko-pravni okvir za funkcioniranje medija u Bosni i Hercegovini ...	123

5.3. Mediji u Bosni i Hercegovini	125
5.4. Lokalni mediji – ključni akteri komunikacije u jedinicama lokalne samouprave	129
5.4.1. Analiza programskih sadržaja lokalnih medija.....	134
6. Nevladine organizacije – alat za povećano sudjelovanje građana u odlučivanju.....	141
6.1. Suradnja i partnerstvo nevladinih organizacija s lokalnim i višim razinama vlasti.....	141
6.2. Aktivnosti domaćih i međunarodnih ne/vladinih organizacija na povećanju sudjelovanja građana u odlučivanju	143
6.3. Partnerstvom nevladinih organizacija i tijela lokalne uprave do aktivnijih građana.....	145
7. Uloga i utjecaj novih medija na razvoj participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave	157
7.1. Zakonski i strateški okvir uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija i razvoja e-Uprave u Bosni i Hercegovini	157
7.2. Novi mediji – kanal demokratske participacije građana.....	160
7.2.1. E-Uprava, e-Vlada, e-Government	167
7.2.2. E-demokracija – elektronička podrška demokraciji.....	171
7.2.2.1. E-Estonija.....	175
7.2.3. Dosadašnja istraživanja o korištenju novih medija u funkciji ostvarivanja e-demokracije u Bosni i Hercegovini	176
7.3. Služba za odnose s javnošću i interaktivna web-stranica prepostavka za uključivanje građana u procese odlučivanja.....	181
7.3.1. Analiza službenih web-stranica općina/gradova u Bosni i Hercegovini.....	181
7.3.2. Mjesto, uloga i poslovi službenika, odnosno službe/odsjeka za odnose s javnošću u jedinicama lokalne samouprave	189
Studija slučaja 5. Radni dan službenika za odnose s javnošću u općini/gradu ...	191
7.3.2.1. Rezultati analize dubinskih intervjuva sa službenicima za odnose s javnošću	193
8. Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka – temelj razvoja demokratskog društva	201
8.1. Indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju	202
8.2. Novi mediji – alat u izravnoj funkciji razvijanja i promocije participativne demokracije.....	211
LITERATURA	215
POPIS GRAFIKONA, TABLICA I FOTOGRAFIJA	231





PREDGOVOR



O autoru

Dr. sc. Drago Martinović rođen je 1967. godine u Kočerinu - Široki Brijeg. Autor je i knjige „Komuniciranje jedinica lokalne samouprave s javnošću“, biografije „Fra Petar Sesar 1895.-1945.“, scenarista dokumentarnog filma ‘Široki Brijeg’, sudionik nekoliko znanstvenih i stručnih skupova u zemlji i inozemstvu, autor više znanstvenih i stručnih radova iz područja medija, komuniciranja, odnosa s javnošću i lokalne samouprave, te brojnih članaka iz navedenih područja. Inženjer prometa i diplomirani novinar. Krajem 2009. akademski stupanj magistra znanosti stekao na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Mostaru. Na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 20. veljače 2014., pod mentorstvom prof. dr. sc. Najila Kurtića, obranio doktorsku disertaciju pod nazivom „Novi mediji u funkciji razvijanja participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini“, te stekao akademski stupanj doktora znanosti. Oženjen i otac troje djece.

PREDGOVOR

Knjiga „Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi“ nastavak je mog višegodišnjeg kontinuiranog znanstvenog, ali i praktičnog rada na području odnosa s javnošću, te komuniciranja i uloge medija u promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi, kao i same lokalne samouprave. Naime, prije četiri godine iz tiska je izšla moja prva knjiga pod nazivom „Komuniciranje jedinica lokalne samouprave s javnošću“, te nakon knjige i više znanstvenih radova iz područja medija, odnosa s javnošću i lokalne samouprave. Temelj za izradu ove knjige je doktorska disertacija pod nazivom „Novi mediji u funkciji razvijanja participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini“ koju sam obranio 20. veljače 2014. na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu.

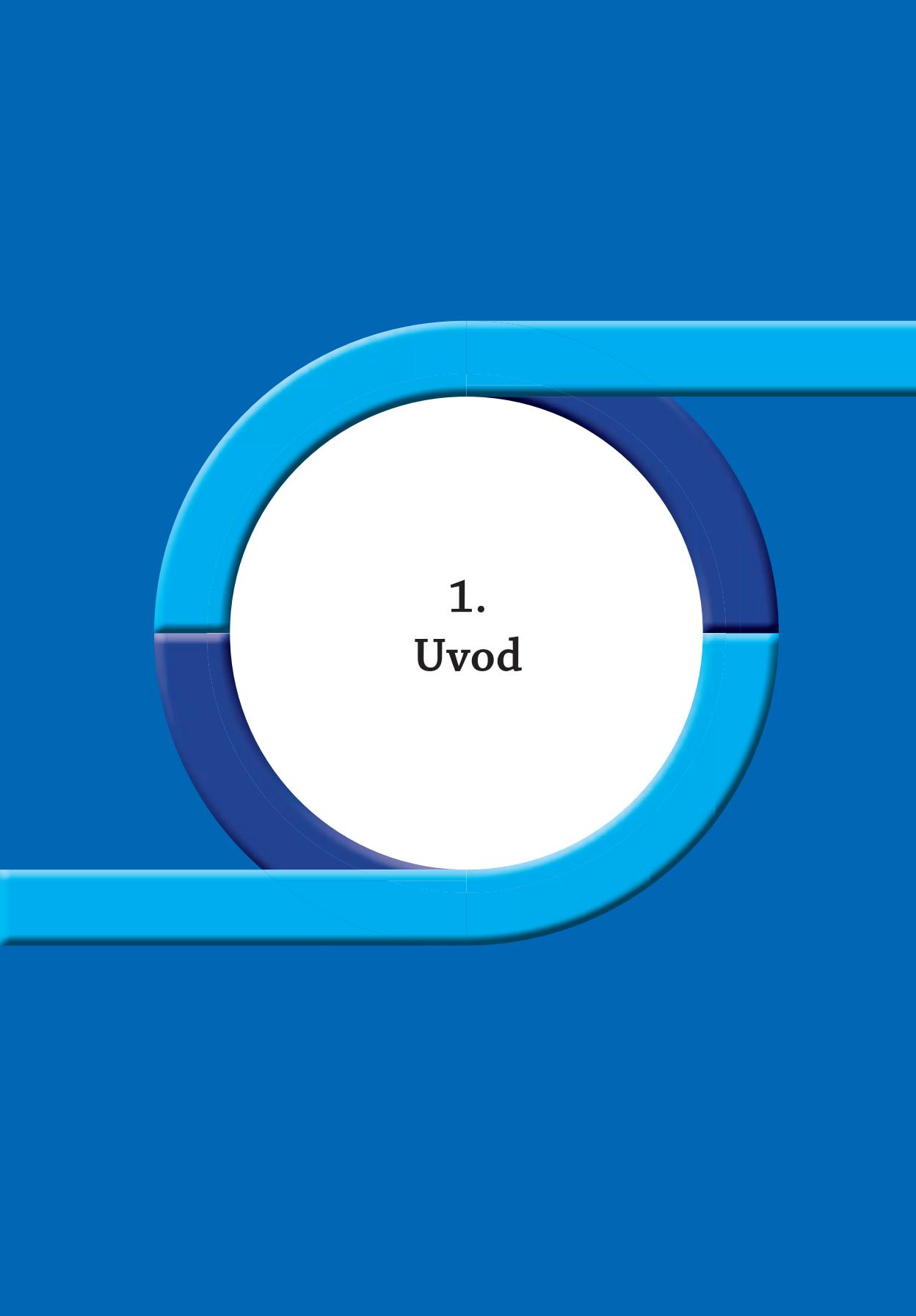
Rezultati istraživanja o ulozi, utjecaju i korištenju medija u funkciji sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka u lokalnoj samoupravi, studije slučaja prikazane u ovoj knjizi, te uporaba novih medija kao ključnog indikatora za uspostavu novih modela komuniciranja između tijela lokalne uprave i građana, trebalo bi dovesti do stvaranja informiranog i aktivnog građanskog društva koji će s lokalnom upravom izgrađivati partnerski odnos. Razvoj novih medija utjecao je na već uhodane načine komuniciranja između lokalne samouprave i građana, te su novi mediji, uz tradicionalne, postali nezaobilazni kanal komuniciranja u procesu odlučivanja na lokalnoj razini. Dobiveni rezultati istraživanja su ukazali na kritične točke nedovoljne iskorištenosti kapaciteta (novih) medija u bosanskohercegovačkoj lokalnoj samoupravi i omogućili poduzimanje korigirajućih zahvata u praksu komuniciranja. Konzistentna i adekvatna uporaba medija, ali i aktivnosti nevladinih organizacija, trebali bi dovesti do šire i intenzivnije građanske participacije u postojećim oblicima samouprave, te s obzirom da su problemi s kojima se susreću građani slični u svim jedinicama lokalne samouprave bez obzira na teritorijalnu lociranost, rezultati istraživanja prikazani u ovoj knjizi trebali bi naći primjenu u svim jedinicama lokalne samouprave u BiH, te u jedinicama lokalne samouprave zemalja regije, ali i šire.

Građani većinu svojih interesa, potreba i očekivanja (prema provedenim istraživanjima preko 70 %) upravo ostvaruju na lokalnoj razini i stoga je opravданo nadati se da će ova knjiga biti zanimljiva ne samo znanstvenicima koji se bave lokalnom samoupravom, nego i široj javnosti. Iako je knjiga primarno smještena u kontekst komunikološke teorije i prakse i politologije obuhvaća i druge znanstvene oblasti ponajprije sociologiju medija i društva i pravo, te se može smatrati interdisciplinarnom analizom značaja i uloge medija u promociji i razvijanju participativne demokracije u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave i kao takva nadam se da će naći mjesto na studijima novinarstva, odnosa s javnošću, politologije, prava...

Zahvalujem svima koji su na bilo koji način pomogli da ova knjiga ugleda svjetlo dana, ali ču ipak izdvojiti neke od njih. Ponajprije zahvalujem prof. dr. sc. Najilu Kurtiću mom mentoru pri izradi doktorske disertacije na temelju koje je i nastala ova knjiga, a koji je ujedno i recezent. Zahvalujem i recezentima prof. dr. sc. Mirku Pejanoviću i prof. dr. sc. Zoranu Tomiću. Zahvalu dugujem gradonačelniku Širokog Brijega Miri Kraljeviću na velikom razumijevanju i potpori u proteklih nekoliko godina. Na kraju zahvalujem onima koji su imali puno razumijevanja i strpljenja i koji su mi bili potpora 24 sata dnevno, a to je moja obitelj.

Široki Brijeg, kolovoz 2014.

Autor



1.
Uvod

1. Uvod	15
1.1. Struktura knjige.....	19
1.2. Dosadašnja istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave	22

1. Uvod

Sudjelovanje¹ građana u procesu donošenja odluka zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti u lokalnoj samoupravi, kao i na višim razinama vlasti nazivamo participativna demokracija. U ovoj knjizi fokusirat ćemo se na sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave i ulozi medija, ali i nevladinih organizacija, u promociji participacije građana. Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi² pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.³ Brojne su definicije i tumačenja aktivnosti i sudjelovanja građana u odlučivanju. Tako, skup planiranih i organiziranih aktivnosti koje imaju za cilj aktivno uključivanje građana ili pojedinih skupina građana u kreiranje javne politike Kurtić⁴ (2009, 5) naziva javnim konzultacijama. Hrvatski znanstvenik akademik Eugen Pusić sudjelovanje građana definira kao jedan od sredstava političkog nadzora nad radom uprave, jer građani sudjeluju neposredno u radu uprave. Kao primjer neposrednog sudjelovanja navodi izbor građana u tijela upravljanja javnih ustanova. Oblici sudjelovanja građana prema Pusiću mogu biti: unutarnji (sudjelovanje u radu uprave) i vanjski (utjecaj na rad uprave).⁵ Američki znanstvenici S. Verba i N. H. Nie su razvili teoriju političke participacije koja pokazuje one aktivnosti građana kojima se više ili manje izravno utječe na izbor vladajućeg osoblja i/ili na djelovanje vlasti. Fokus je, dakle, na onim aktivnostima (radnjama), koje imaju za cilj utjecaj na odluke vlasti (Vujčić, 2000, 119).

Participativna (neposredna) demokracija nadopunjuje otuđen način donošenja odluka putem reprezentativne (predstavničke, posredne) demokracije, te

¹ Sudjelovanje = učešće, participacija

² Europska povjela o lokalnoj samoupravi, Strasbourg, 1985., 15.7.2009. <www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf> (5.2.2012.).

³ Javni poslovi je opći naziv za poslove od općeg i zajedničkog interesa u lokalnoj samoupravi.

⁴ Dr. sc. Najil Kurtić je redoviti profesor na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Tuzli i autor nekoliko knjiga i studija o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka.

⁵ Predavanje iz kolegija „Osnove uprave” u: Pusić, Eugen: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 107-153 <www.scribd.com/doc/52363464/osnove-uprave-predavanja> (22.8.2012.).

promovira ulogu civilnog društva. U tom smislu participativna demokracija je odgovor na „demokratski deficit“, evidentan u klasičnim demokratskim sustavima, a koji je u pravilu popraćen izraženim nepovjerenjem u nositelje državne vlasti i politiku kao profesiju. Povećanim sudjelovanjem građana u procesu donošenja odluka smanjit će se nepovjerenje u nositelje vlasti, kako na lokalnoj tako i na višim razinama vlasti. Relevantna istraživanja ovog fenomena su pokazala da je „demokratski deficit“ povezan s „komunikacijskim deficitom“, koji se ogleda u nedostatku izvrsnih komunikacija između obnašatelja različitih dužnosti na svim razinama društvene i državne strukture i građana.

Mnogobrojne su forme sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi, a kreću se od sudjelovanja na lokalnim izborima⁶ i povremenim anketiranjima koje poduzima lokalna administracija pri utvrđivanju prioriteta „kapitalnih“ ulaganja, do uključivanja u različite forume, javne rasprave, zborove građana, okrugle stolove, a u novije vrijeme i internet forume, društvene mreže, online diskusije... Osnovni cilj sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, ali i uopće u radu lokalnih vlasti, jeste poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti rada lokalne uprave kao osnovnih načela funkciranja jedinica lokalne samouprave. Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja jestе građansko pravo koje građani konzumiraju na svim razinama vlasti kako na lokalnim, tako i na višim razinama vlasti što čini temelj razvoja demokratskog društva. Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka ostvaruje se posredno (posredna ili predstavnička demokracija) i neposredno (neposredna ili izravna demokracija). Model predstavničke ili posredne demokracije predstavlja sudjelovanje građana u donošenju odluka putem izbora i nakon izbora kontrolom rada izabralih predstavnika. Prema Pejanoviću⁷ (2005, 190) izbori se javljaju kao prvi i najviši oblik participacije građana u vršenju javnih poslova u lokalnoj zajednici. Iako su znak zajamčene mogućnosti izražavanja demokratske volje građana, prema nje mačkom politologu Dieteru Nohelu,⁸ izbori se ne mogu smatrati isključivom

⁶ Prema podacima Središnjeg izbornog povjerenstva u Bosni i Hercegovini 2002. na izbole je izišlo 55,5 % građana, 2004. na izbole je izišlo svega 46,80 %, 2006. 55,31 %, 2008. 55,28 % i 2010. godine na izbole je izišlo 56,28 % građana. „Statistika izbora“, <www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=128&Lang=4&Mod=0> (10.10.2012.). Na lokalne izbole 2012. izišlo je 56,36 % građana. „Utvrđeni rezultati lokalni izbori 2012.“, <www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiFinalni/files/index.html> (23.10.2012.).

⁷ Dr. sc. Mirko Pejanović redoviti je profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu i autor je većeg broja knjiga, znanstvenih i stručnih radova, te istraživačkih projekta na temu lokalne samouprave.

⁸ Izbori su način, tehnika i politička tehnologija uspostavljanja nekog političkog tijela. Iz razloga što se izbori održavaju ne samo u demokratskim, nego i u autoritarnim i totalitarnim sustavima, ne mogu se smatrati izrazitom oznakom demokratskih političkih sustava. Nohlen u svojoj knjizi

oznakom demokratskih političkih sustava, te ih definira kao „demokratsku metodu uspostave predstavničkih organa naroda”.

U neposrednoj ili izravnoj demokraciji građani neposredno sudjeluju u donošenju odluka od izmjena i usvajanja pravnih akata na razini države do promjena granica i donošenja prostornih planova općina i organiziranja mjesnih zajednica na lokalnoj razini. Neki od primjera neposrednog odlučivanja su zborovi građana, referendum, javna rasprava i građanska inicijativa. Sudjelovanje građana ključno je za razvoj i jačanje demokracije,⁹ kako na lokalnoj tako i na višim razinama vlasti, jer demokracija podrazumijeva sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka. Demokracija, više no i jedan drugi politički sustav, podrazumijeva učinkovitu dvosmjernu komunikaciju između onih koji vladaju i onih kojima je povjerena neposredna odgovornost za donošenje važnih odluka i osiguravanje javnih službi i šire javnosti, koja bi trebala baratati najvećom moći (Tench, Yeomans, 2009, 90). Danas demokracija nije samo uključivanje građana, nego sve više i institucija, kao što su nevladine organizacije, grupe za pritisak, lobi aktivnosti i dr. (Lauč, 1998, 139). Upravo nevladine organizacije (NVO)¹⁰ imaju važnu ulogu u sudjelovanju, odnosno poticanju građana na aktivnije sudjelovanje u političkim procesima. Na razini jedinica lokalne samouprave nevladine organizacije unapređuju suradnju lokalne samouprave i građana kroz razne alate partnerstva i zajedničku realizaciju projekata iz zaštite okoliša, kulture, infrastrukture... Jedna od ključnih pretpostavki razvoja nevladinog sektora, ali i participativne demokracije, odnosno sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini je politička kultura. Prema dosadašnjim istraživanjima razvijenost političke kulture u Bosni i Hercegovini je na veoma niskoj razini.

Proces komunikacije, u današnjem vremenu korištenja (novih) medija i suvremenih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT),¹¹ postaje sve

„Izborni pravo i stranački sustavi“ govori o kompetitivnim, semikompetitivnim i nekompetitivnim izborima. Kompetitivni izbori su oni koji se odvijaju u demokratskim političkim sustavima, u kojima je osigurano pravo i sloboda izbora, s mnoštvom različitih političkih izbornih ponuda. Semikompetitivni izbori su obilježe autoritarnih sustava, a nekompetitivni izbori vezuju se uz totalitarne sustave. Tip izbora ovisi dakle o ustrojstvu političkog sustava, te političkoj kulturi. Polazimo od političkih sustava zapadne demokracije s bogatom tradicijom izbora, spram koje tradicije ni u kojem slučaju ne možemo biti ravnodušni ako imamo na umu razvoj demokratskog političkog života u zemljama takozvane tranzicije (Milardović, 1996, 125, 126).

⁹ Demokracija (grč.) – „vladavina naroda“

¹⁰ Osim termina nevladine organizacije (NVO) koriste se termini udruge/udruženja i organizacije civilnog društva.

¹¹ ICT predstavlja kombinaciju informacijske i komunikacijske tehnologije, odnosno primjenu novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ponajprije mislimo na tiskane i elektroničke medije i mobilnu telefoniju) za prijenos, uporabu i pristup svim vrstama informacija.

zahtjevniji u tehničkom i edukacijskom smislu tj. zahtijeva sve više sofisticiranih tehničkih pomagala i sve više znanja i vještina. Korištenje novih medija i informacijskih i komunikacijskih tehnologija u razvijanju participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave nazivamo e-participacija,¹² što je u potpunoj korelaciji s elektroničkom demokracijom (e-demokracija). Povećanje otvorenosti, odgovornosti, transparentnosti i učinkovitosti javne uprave korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija nazivamo e-Uprava. Osim pojma e-Uprava u ovoj knjizi ćemo se susretati i s pojmovima e-Vlada i e-Government, odnosno u obliku na koji način su oni, koji su se bavili ovom tematikom, nazivali uporabu novih medija, odnosno informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi. Da bi građani sudjelovali u procesu donošenja odluka, trebaju biti informirani o aktivnostima koje provode tijela lokalne samouprave. Obveza tijela lokalne samouprave je da osiguraju javnost i transparentnost svoga rada, što podrazumijeva uključivanje javnosti u proces donošenja odluka, kao i proces realiziranja donesenih odluka. Zakonom¹³ o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) uređuje se pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne uprave. Dostupnost informacija temelj je za uključivanje građana, odnosno civilnog društva u procese odlučivanja. Prema ovom zakonu svaka fizička i pravna osoba ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom tijela javne uprave, a obveza tijela javne uprave je da tražene informacije priopći. Upravo zahvaljujući Zakonu o slobodi pristupa informacijama koji je naložio javnim ustanovama, kao i jedinicama lokalne samouprave da trebaju imati službenika za informiranje u općinama/gradovima su imenovani službenici za informiranje,¹⁴ čija je dužnost procesuiranje primljenih zahtjeva za pristup informacijama i što je bio jedan od temeljnih odrednica razvoja suvremenih odnosa s javnošću u jedinicama lokalne samouprave.

¹² e-participacija = e-sudjelovanje

¹³ Zakon o slobodi pristupa informacijama usvojen je u Bosni i Hercegovini 2000., a u entitetima Republiki Srpskoj i Federaciji BiH 2001. godine. U Republici Hrvatskoj Zakon o pravu na pristup informacijama je usvojen 2003. godine, u Republici Srbiji 2004., a u Crnoj Gori ovaj zakon je usvojen 2012. godine.

¹⁴ Prema rezultatima istraživanja provedenih 2008. i 2010. godine u 41 jedinici lokalne samouprave u BiH skoro da nema istog naziva za navedeno radno mjesto (službenik za informiranje), tako osim naziva stručni savjetnik/suradnik za informiranje i stručni savjetnik/suradnik za informiranje i odnose s javnošću (PR eng. Public Relations) koji su najčešći nazivi imamo i sljedeće nazive: stručni savjetnik za komunikaciju, odnose s javnošću i međunarodnu suradnju, samostalni stručni suradnik za protokol i informiranje, voditelj odsjeka za informatizaciju, informiranje i odnose s javnošću (Martinović, 2010, 128). U 19 jedinica lokalne samouprave u BiH postoji služba/odsjek ili službenik koji primarno obavlja poslove odnosa s javnošću i informiranja, u 16 uz poslove odnosa s javnošću obavlja i neke druge poslove, a u šest jedinica lokalne samouprave ne postoji djelatnik zadužen za poslove odnosa s javnošću (Martinović, 2010, 125). U ovoj knjizi za osobu koja obavlja poslove informiranja, komunikacije s javnošću i odnosa s javnošću koristit će se termin službenik za odnose s javnošću.

U posljednjih nekoliko godina sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, kao i u zemljama regije uz mogućnost korištenja sredstava iz pretpriступnih EU fondova u središtu je zanimanja lokalnih, ali i viših razina vlasti, međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija, kao i samih građana. U tranzicijskim zemljama, među kojima je i Bosna i Hercegovina, vlasti neće moći provoditi javne politike ako ih ne razumiju građani, stoga koriste alate uključivanja građana u proces donošenja odluka. Promocija participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave uz korištenje medija, tema je koja je aktualna ne samo u Bosni i Hercegovini već i u zemljama koje nas okružuju, pa tako teorijske postavke, dosadašnja istraživanja, kao i rezultati istraživanja prikazani u ovoj knjizi, korisni će biti kako za općine i gradove u Bosni i Hercegovini, tako i za sve druge općine i gradove zemalja koje nas okružuju, ali i šire.

1.1. Struktura knjige

Ova knjiga se, izuzev predgovora i uvoda, sastoji iz sedam poglavlja. U uvodu (prvom poglavlju) osim strukture knjige predstavljena su i dosadašnja istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave.

‘Lokalna samouprava i načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave’ naziv je drugog poglavlja. Za razliku od većine zemalja u tranziciji Bosna i Hercegovina uslijed četverogodišnjeg rata, nije mijenjala zatečenu teritorijalnu organizaciju općina kao jedinica lokalne samouprave, kao ni ustavni i zakonski tretman lokalne samouprave. Daytonskim mirovnim sporazumom iz 1995. uspostavljeno je novo unutarnje uređenje Bosne i Hercegovine prema kojem se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i od 2000. i zasebne administrativne jedinice Brčko distrikta BiH. Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od 10 županija/kantona u kojima se nalazi 78 općina i gradovi Sarajevo i Mostar. Republika Srpska se sastoji iz 57 općina i gradova Banja Luka, Istočno Sarajevo, Doboј, Prijedor, Trebinje i Bijeljina. U Bosni i Hercegovini u cjelini dominiraju srednje i velike općine. Statutima jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini definirani su oblici neposrednog sudjelovanja u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinice lokalne samouprave i to: referendum, mjesni zbor građana, građanska inicijativa i drugi oblici sudjelovanja (postoje razlike u pojedninim jedinicama lokalne samouprave). Načela dobre javne uprave i materijalno-financijski

element samoupravnosti čine temelj funkcioniranja jedinica lokalne samouprave, što je također dijelom ovog poglavlja.

U trećem poglavlju pod nazivom „Zakonsko-pravni akti za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka“ analizirani su zakonsko-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka. Osnovni i temeljni normativno-pravni akt za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka je Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Zakonima o lokalnoj samoupravi u Federaciji BiH i Republici Srpskoj regulirani su oblici sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka koji, uz analizu Zakona o slobodi pristupa informacijama, Statuta općina i mjesnih zajednica, Sporazuma između lokalnih, ali i viših tijela vlasti i nevladinih organizacija, Strategije komuniciranja s javnošću i Strategije partnerstva lokalne samouprave i građana, čine treće poglavlje ove knjige. Analizirani su i Ustavi Bosne i Hercegovine, entitetski Ustavi i tri od deset Ustava županija/kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Analizirani su i zakonsko-pravni akti, koji reguliraju sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u zemaljama Europske unije i zemaljama regije, ali s obzirom na ustroj i specifičnosti bosanskohercegovačkog društva, niti jedan od primjera ustavno-pravnog reguliranja neposrednog odlučivanja u promatranim zemljama regije i Europe ne može se u potpunosti primijeniti u Bosni i Hercegovini.

U četvrtom poglavlju pod nazivom ‘Participativna demokracija, politička kultura i sudjelovanje građana u procesima odlučivanja’ obrađen je sam pojam, ali i oblici i značenje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave. Pod participativnom demokracijom podrazumijeva se sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti u lokalnoj samoupravi, kao i na višim razinama vlasti. Pretpostavka participativne demokracije je politička kultura. Razvoj političke kulture od bitnog je značenja za razvoj civilnog društva, ali isto tako i prepreka razvoju civilnog društva je prisustvo nedemokratske i autoritarne političke kulture, odnosno prisustvo parohijalne i podaničke političke kulture (prema Almondu i Verbi).¹⁵ Razvijenost demokratske kulture u Bosni i Hercegovini analizirana je kroz sredstva demokratske političke kulture i to kroz: dijalog, toleranciju, kompromis, konsenzus i kontrolu. Tijela lokalne uprave su specifična vrsta organizacije, tako da su i alati za sudjelovanje građana u odlučivanju djelomično prilagođeni funkciji rada i djelovanja lokalne uprave. Alati za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave su: alati informiranja, komunikacijski

¹⁵ Gabriel Almond i Sidney Verba su američki politolozi koji su dali veliki doprinos izučavanju političke kulture.

alati, alati partnerstva i upravni alati. U ovom poglavlju prikazani su rezultati istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u BiH, kao i studije slučaja uključivanje građana u postupku donošenja proračuna i drugih propisa i akata u općini/gradu.

‘Uloga medija u promociji participativne demokracije u lokalnoj samoupravi’ naziv je petog poglavlja. U ovom poglavlju analizirano je stanje i izvješćivanje lokalnih medija o aktivnostima jedinica lokalne samouprave, kao i utjecaj medija na participaciju građana u odlučivanju na lokalnoj razini. Prikazan je pregled medija, kao i zakonsko-pravni okviri funkciranja medija u Bosni i Hercegovini. Nove informacijske i komunikacijske tehnologije su promijenile ustaljeni način funkciranja tradicionalnih medija, pa tako sva izdanja dnevnih novina u Bosni i Hercegovini imaju i svoja internetska izdanja i među najposjećenijim su web portalima u Bosni i Hercegovini. Također i lokalne radio i TV postaje postaju dostupne globalno putem interneta. Intervjui s urednicima, odnosno direktorima/ravnateljima lokalnih radio postaja i analize programskih shema radio postaja općina/gradova u kojima je provedeno istraživanje su sastavni dio ovog poglavlja.

U šestom poglavlju pod nazivom ‚Nevladine organizacije – alat za povećano sudjelovanje građana u odlučivanju’, obrađena je uloga i razvijenost organizacija civilnog društva, što je i pokazatelj razvijenosti društva. U Bosni i Hercegovini je registrirano preko 12.000 nevladinih organizacija od kojih je manje od polovice aktivnih. Partnerski odnos nevladinih organizacija i tijela lokalne vlasti ostvaruje se kroz realiziranje infrastrukturnih, kulturnih, športskih i drugih projekata u lokalnoj zajednici. Nevladine organizacije imaju važnu ulogu u poticanju građana na aktivnije sudjelovanje u političkim procesima, kako na lokalnoj tako i na višim razinama vlasti, što je potvrđeno dubinskim intervjuima s predstvincima nevladinih organizacija i općinskim/gradskim službenicima za rad s nevladnim organizacijama.

U sedmom poglavlju pod nazivom ‘Uloga i utjecaj novih medija na razvoj participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave’ analizirani su zakonsko-pravni akti uvođenja i uporabe informacijskih i komunikacijskih tehnologija, kao i razvoj e-Uprave u općinama/gradovima u Bosni i Hercegovini. Na temelju analize brojnih definicija e-Uprave, od e-Uprave koja obuhvaća interni i eksterni marketing, primjene alata i tehnika e-poslovanja na poslovanje uprave kako bi se poboljšao kvalitet usluga i smanjili troškovi građana, do najčešće korištene definicije e-Uprave, koja se odnosi na uporabu informacijskih

tehnologija od strane javne uprave. Radivojević i dr., (2012, 199, 200) došli su do definicije prilagodljive bosanskohercegovačkim uvjetima prema kojoj je e-Uprava web bazirana tehnologija, koju koristi lokalna, županijska/kantonalna, entitetska i državna uprava (javna uprava) kao komunikacijski kanal koji je ponuđen posjetiteljima, građanima, poslovnim partnerima, drugim upravama i zaposlenicima. Rezultat složenosti, sukoba nadležnosti, kao i komplikiranosti samog ustroja Bosne i Hercegovine, je nepostojanje jedinstvene politike razvoja i neujednačenost razvoja e-Uprave pri čemu je Republika Srpska ispred drugog većeg entiteta Federacije Bosne i Hercegovine. Pored zakona koji reguliraju uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija i donošenje zakonskog okvira za razvoj e-Vlade i e-Uprave u Bosni i Hercegovini, a koji su usvojeni na razini Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Republika Srpska je otišla i korak dalje u razvoju e-Uprave sa Zakonom o elektronskom dokumentu i Strategijom razvoja elektronske vlade 2009.-2012. Brojni su alati novih medija (interneta), odnosno e-participacije koji imaju potencijal i koji već koriste ili će jedinice lokalne samouprave koristiti u komuniciranju s javnošću, a koji su također obrađeni u ovom poglavlju. U ovom poglavlju navedeni su mjesto, uloga i poslovi službenika, odnosno službe/odsjeka za odnose s javnošću u jedinicama lokalne samouprave i rezultati analize web-stranica jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, te intervjuji sa službenicima za odnose s javnošću u analiziranim jedinicama lokalne samouprave.

U osmom poglavlju pod nazivom ‘Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka – temelj razvoja demokratskog društva’ prikazani su indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju i novi mediji kao ključni alat u izravnoj funkciji razvijanja participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave. Razvojem novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija jedinice lokalne samouprave postale su medij koji pomoći internetskih stranica, foruma, društvenih mreža, videozapisa, fotografija, blogova i drugih alata novih medija imaju mogućnost neposredno komunicirati sa svojim javnostima, ali i da dobiju povratnu informaciju.

1.2. Dosadašnja istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave

O participiranju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini provedena su brojna istraživanja i studije od kojih ćemo navesti neke od najznačajnijih. Ponajprije to su teorijska i empirijska

istraživanja lokalne i regionalne samouprave u Bosni i Hercegovini koja se već duže vrijeme kontinuirano poduzimaju u okviru Centra za razvoj lokalne i regionalne samouprave Fakulteta političkih nauka u Sarajevu, a pod vodstvom profesora Mirka Pejanovića. Ovaj Centar je realizirao više znanstveno-istraživačkih projekata iz ovog istraživačkog područja, a rezultati su objavljeni u knjizi „Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini“ (2010.). Zatim istraživanja koja provode znanstveni suradnici Mediacentra¹⁶ iz Sarajeva, pod vodstvom profesora Tarika Jusića. U ovoj knjizi prikazana su istraživanja o praksi odnosa s javnošću općinskih tijela uprave u Bosni i Hercegovini i različitim formi komuniciranja u lokalnim zajednicama. I brojne nevladine organizacije su u okviru svojih projekata, usmjerene ka oticanju demokratskog deficit-a na lokalnoj razini u Bosni i Hercegovini, poduzimale više ili manje sustavna i na znanstvenoj osnovi utemeljena istraživanja. Tu se naročito ističu istraživanja Centara civilnih inicijativa. Svi ti rezultati istraživanja iziskuju napor kritičke valorizacije da bi se dobiveni podaci mogli iskoristiti u svrhu razumijevanja dinamike komunikacijske varijable. Brojni su projekti domaćih i međunarodnih ne/vladinih organizacija provedeni u svrhu povećanja sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, a neka od njih ćemo navesti u ovoj knjizi.

U organizaciji Centra za građansku suradnju¹⁷ iz Livna tijekom 2009. i u 2010. godini realiziran je projekt edukacije građana i predstavnika lokalne uprave nizom aktivnosti proведенih u deset općina Hercegbosanske i Zapadnohercegovačke županije/kantona pod nazivom „Participacija građana u procesu donošenja odluka kroz mehanizam mjesnih zajednica“.¹⁸ Prema rezul-

¹⁶ Mediacentar je osnovan 1995. u Sarajevu, a 2000. godine registriran je kao zasebna edukacijsko-istraživačka institucija u vlasništvu Fonda otvoreno društvo BiH. Mediacentar je u početku svog djelovanja bio zamišljen kao edukacijski Centar za podršku razvoju nezavisnog i profesionalnog novinarstva u BiH, ali se vremenom aktivnosti Mediacentra šire i na TV produkciju, trening i konzulting iz oblasti odnosa s javnošću, izdavaštvo, istraživanja u oblasti medija, te organiziranje različitih kulturnih događaja. „O Mediacentru“, <www.media.ba/bs/o-mediacentru> (20.10.2012.).

¹⁷ Centar za građansku suradnju (CGS) je prva nevladina, neprofitna i nestраначka organizacija osnovana 1996. u jugozapadnoj Bosni i Hercegovini (Livno) koja je počela raditi na poticanju poštivanja ljudskih, građanskih i manjinskih prava, te promicanju međuetničke suradnje i podupiranju demokratskih procesa u Bosni i Hercegovini. Udruga ima za cilj poticanje aktivnog sudjelovanja građana u životu zajednice u svrhu kreiranja boljih društvenih, ekonomskih i političkih uvjeta življenja u Zapadnohercegovačkoj i Hercegbosanskoj županiji, te u Bosni i Hercegovini. „O nama“, <www.cgs-livno.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53&lang=hr> (10.12.2013.).

¹⁸ Centar za građansku suradnju: *Participacija građana u procesu donošenja odluka kroz mehanizam mjesnih zajednica*, Livno, 2010. Više o nastavku projekta može se pronaći u: *Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja u: Centar za građansku suradnju: Mjesne zajednice pokretači promjena i sudionici u procesima odlučivanja*, Livno, 2012.

tatima istraživanja Centra za građansku suradnju mjesne zajednice su očijenjene kao veoma značajan mehanizam koji bi trebao povećati sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka. Prema istraživanjima ove nevladine organizacije, s jedne strane imamo lokalnu upravu koja ne želi ili ne zna kako pokrenuti proces većeg sudjelovanja građana u odlučivanju, a s druge strane imamo građane koji su neaktivni, neinformirani ili čekaju da netko treći riješi lokalne probleme. Kao primjer dobre prakse sudjelovanja građana u procesu donošenja odluke istaknuta je mjesna zajednica Sovići Donji.¹⁹ Prema Statutu ove mjesne zajednice neposredni načini odlučivanja u mjesnoj zajednici, osim zbora građana, su: referendum, građanska inicijativa i pismeno iznjašnjavanje. Posebno poglavljje u ovom primjeru dobre prakse zauzima komunikacija putem interneta. Mjesna zajednica Sovići Donji je još 2007. otvorila svoju internet²⁰ stranicu. Reakcija građana na ovu aktivnost čelnosti mjesne zajednice bila je iznimno pozitivna. Zahvaljujući internet stranici, građani ove mjesne zajednice imaju mogućnost dobiti sve relevantne podatke, koji su vezani za rad i djelovanje mjesne zajednice. Na internet stranici dostupni su podaci o članovima Vijeća mjesne zajednice i njihovi kontakt telefoni, zatim podaci o projektima koje mjesna zajednica pokreće, koji su u tijeku, kao i podaci o projektima koji su završeni sa svojom finansijskom konstrukcijom. Također su dostupni podaci o stanju na računu mjesne zajednice, troškovima, prihodima i rashodima. Veliki broj ljudi iz iseljeništva je putem interneta zbljedio s rodnim krajem, te se informira o događajima i aktivnostima mjesne zajednice. Brojni su primjeri donacija, zahvaljujući upravo internet stranici mjesne zajednice, ljudi koji su se odselili iz ove mjesne zajednice, a sada žive na raznim stranama svijeta.

Inicijativa „Lokalno je primarno“²¹ pokrenuta je od strane Misije OEES-a²² u Bosni i Hercegovini u mjesecu ožujku 2009. godine. Osnovni cilj inicijative „Lokalno je primarno“ je jačanje sudjelovanja građana u radu s općinom i sastoji se od sedam komponenti. Jedna od komponenti je sudjelovanje građana u zajednici, a koja je imala za cilj da razvije sposobnosti građana da, u

¹⁹ Mjesna zajednica Sovići Donji pripada Općini Grude u Županiji Zapadnohercegovačkoj. Broj stanovnika mjesne zajednice je 1.450, od čega su 1.090 registrirani birači.

²⁰ „Mjesna zajednica Sovići Donji“, <www.sovicidonji.com> (2.4.2014.).

²¹ „Lokalno je primarno“, 20.3.2009. <www.oscebih.org/documents/osce_bih/doc_2010122015464735bos.pdf> (5.2.2012.).

²² OEES (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju) je jedna od glavnih organizacija odgovornih u pružanju pomoći BiH tijekom tranzicije, a s radom je počela u prosincu 1995. godine. OEES je najveća svjetska međuvladina organizacija, koja se bavi pitanjima sigurnosti i ima 56 zemalja članica. Jedan od 12 tematskih programa Misije OEES-a u Bosni i Hercegovini je program ‘Sudjelovanje građana u zajednici’. „Tko smo“, <www.oscebih.org/Default.aspx?id=156&lang=HR> (2.5.2013.).

partnerstvu s općinama, započnu i poduzmu akciju, kako bi bili od koristi svojim zajednicama. Svrha komponente sudjelovanje građana u zajednici je da se poveća razina i kvaliteta sudjelovanja građana u odlučivanju u općinama. Iako instrumenti transparentnosti i odgovornosti u znatnoj mjeri postoje u većini općina, oni su još uvijek novi i građani ih uglavnom koriste u ograničenoj mjeri. Ukoliko se želi transparentnost i odgovornost tijela lokalne samouprave učiniti održivima, veoma je bitno povećati razinu sudjelovanja građana. Misija OESS-a posebno podržava povećanje razine sudjelovanja građana u radu općinskih povjerenstava i javnih debata, sudjelovanja mladeži, volontera, izrade općinskih partnerskih projekata, kao i aktivnije korištenje demokratskih regulatornih mehanizama za osiguranje i očuvanje transparentnosti i odgovornosti lokalnih institucija prema javnosti. Općine, koje su bile uključene u ovaj projekt u suradnji s OESS-om, su izradile i Strategiju komuniciranja s javnošću kao jedan od temeljnih normativno-pravnih akata jedinica lokalne samouprave.

Od listopada do prosinca 2011. sedam²³ jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u partnerstvu sa OESS-om realizirali su projekt „Akademija za građane“.²⁴ U sklopu ovog projekta organizirano je osam predavanja. Tijekom predavanja zainteresiranim građanima je omogućeno da saznaju više o funkcioniranju općine/grada, da razviju svoju društvenu mrežu i da aktivnije sudjeluju u odlučivanju o pitanjima koja su od koristi za zajednicu, o razvojnim planovima općine/grada, o komunikaciji, kao i o sudjelovanju građana u procesu odlučivanja. Nakon što je uspješno završen, ovaj projekt je proširen na 22 jedinice lokalne samouprave u drugom ciklusu „Akademije za građane“, a koji je implementiran od travnja do lipnja 2012. Treći ciklus „Akademije za građane“ nastavljen je krajem 2013. godine u Gradu Bijeljina.

Projekt upravne odgovornosti (GAP - Governance Accountability Project) za Bosnu i Hercegovinu je zamišljen na način da jača kapacitet značajnog broja općina u Bosni i Hercegovini, kako bi iste što učinkovitije služile svojim građanima u okviru politike i fiskalnog okvira uspješnog upravljanja. Jedna od komponenti projekta GAP je lokalna intervencija koja općinama osigurava alate i resurse neophodne za pružanje boljih usluga građanima i izgradnju jače zajednice. Osnovni sadržaji ove komponente uključuju osnivanje suvremenih centara za pružanje usluga građanima i centara za izdavanje urbanističkih dozvola, unapređenje finansijskog upravljanja u općinama, kao i doprinos učinkovitosti

²³ Široki Brijeg, Doboј, Novi Grad Sarajevo, Tešanj, Cazin, Bijeljina i Banja Luka

²⁴ „Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini pokrenula projekt Akademija za građane“, 25.8.2011. <www.oscebih.org/News.aspx?newsid=115&lang=HR> (3.5.2013.).

i transparentnosti proračunskih procesa. Aktivnosti sadrže unapređenje pružanja administrativnih usluga kroz digitalizirane matične knjige i sisteme praćenja dokumenata, strukturiranje procedura planiranja i izdavanja dozvola u urbanizmu kroz uporabu GIS softvera i principa zoninga, te obuke na instaliranju integriranih računovodstvenih i proračunskih sustava. Projekt GAP²⁵ obuhvatio je 72 općine u Bosni i Hercegovini.

Rezultati istraživanja, koje provode Centri civilnih inicijativa²⁶ (CCI) o sudjelovanju građana u procesu odlučivanju za 2012. godinu (od 2004. CCI istražuju stanje sudjelovanja građana u odlučivanju u BiH) uspoređujući ih s istraživanjem provedenim za 2011. godinu, ali i s istraživanjima koji su provedeni prijašnjih godina, pokazali su da vlasti u BiH nisu napravile značajniji korak naprijed u razvijanju partnerskih odnosa s građanima. Naprotiv, iako se izabrani predstavnici deklarativno u javnosti zalažu za uključivanje građana u procese donošenja odluka i razvijanje tzv. participativne demokracije, u stvarnosti građani gotovo da nemaju nikakav utjecaj na odlučivanje. Istraživanje²⁷ je provedeno u 14²⁸ selektiranih općina, na uzorku od 993 punoljetnih građana i 100 zaposlenih u lokalnim samoupravama, istraživajući njihovu percepciju i iskustva u sudjelovanju građana u donošenju odluka. Negativna percepcija javnih službenika, u okviru istraživanja CCI-a, a prema sudjelovanju građana nastavljena je i vidljiva u raznim aspektima tijekom 2012. godine. Broj javnih službenika koji smatraju važnim sudjelovanje građana u procesima odlučivanja u 2012. (81 %) nešto je veći uspoređujući sa 2011. (75 %), ali gotovo njih četvrtina (24 %) smatra da sudjelovanje građana usporava proces odlučivanja. Javni službenici su

²⁵ Projekt GAP je zajednički financiran od strane Američke agencije za međunarodni razvoj i pomoć (USAID), Veleposlanstva Kraljevine Nizozemske i Švedske agencije za međunarodni razvoj (Sida), „O GAP-u“, <www.bihgap.ba/v2/bs/o_gapu/index-more.asp> (27.10.2011.).

²⁶ Centri civilnih inicijativa (CCI) su bosanskohercegovačka nevladina, neprofitna, nestranačka organizacija koja potiče i promovira sudjelovanje građana u demokratskim dešavanjima i jača kapacitete kako pojedinca tako i organizacija na rješavanju problema u zajednicama širom Bosne i Hercegovine. Početci rada CCI-a vežu se za rad drugih međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini koje se globalno identificiraju uz pojmove demokratizacije, nadgledanja izbornog procesa, jačanja trećeg sektora, kao što su National Democratic Institute (NDI), International Foundation for Electoral Systems (IFES), itd. Osnivačko jezgro CCI-a poteklo je upravo iz međunarodnih organizacija, gdje su vođeni višegodišnjim iskustvom, tijekom 1998. i 1999. godine, domaći civilni aktivisti odlučili formirati prvu veliku, u pravom smislu, bosanskohercegovačku nevladinu organizaciju koja će u teritorijalnom i programskom smislu obuhvatiti cijelu zemlju i sve njene građane. „O CCI“ <www.cci.ba/pages/1/24/5.html> (21.8.2012.).

²⁷ „Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012. godinu“, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 6.2.2014. <www.cci.ba/download/docs/CCI+IZVJESTAJ+2012.pdf/a20b4908e2823a385fb2dfb4d83ebe00> (19.4.2014.).

²⁸ Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Teslić, Trebinje, Zenica, Čapljina, Mostar, Prozor-Rama, Dobojski Brod, Sarajevo, Tuzla, Srebrenica i Bihać

i veoma slabo informirani o realnim potrebama i stavovima građana u vezi s njihovim sudjelovanjem u odlučivanju – 19 % službenika smatra da je mjesna zajednica glavni mehanizam odlučivanja građana, naspram 74,6 % građana koji imaju takvo mišljenje. Također, 84 % ispitanih službenika, kao i 2011., smatra da su građanima jako dobro ili zadovoljavajuće dostupne informacije o načinima sudjelovanja, a istovremeno 46 % službenika smatra da su glavni razlozi za ne sudjelovanje u odlučivanju manjak interesa, dok ih 52 % smatra da građani ne vjeruju da će njihovi prijedlozi biti uvaženi. Konačno, 85 % (u 2011. taj postotak je iznosio 80 %) službenika ima povjerenje u rad lokalnih vlasti, za razliku od 22,4 % građana (u 2011. godini 26,5 % građana). Prema anketama s građanima najučinkovitiji način sudjelovanja građana u procesu odlučivanja je putem vijećnika (44 %), putem mjesne zajednice (19 %), te javnih rasprava (14 %). Stupanj dostupnosti informacija građanima je donekle zadovoljavajući (61,5 %), te jako zadovoljavajući (23 %). Najčešći razlozi zbog kojih građani ne sudjeluju u procesima odlučivanju su uvjerenje da njihovi prijedlozi neće biti uvaženi (52 %), nezainteresiranost (46 %), te nedostatak komunikacije s tijelima vlasti. Glavni razlozi za uključivanje građana u procese odlučivanja su egzistencijalni uvjeti života 74,3 % (zaposlenost, razvoj), a zatim slijede infrastruktura (55,4 %) i obrazovanje (46,4 %). Potpuno povjerenje u rad lokalne uprave ima 24 % građana, a 61 % građana uglavnom ima povjerenje u rad lokalne uprave. O mogućnostima sudjelovanja u procesu odlučivanja građani se najčešće informiraju putem medija (65 %), od radnih kolega (60 %), putem službenih obavijesti (58 %), te putem službene web-stranice općine/grada (53 %). Način informiranja građana o događanjima u zemlji i inozemstvu je pokazao dosadašnji trend rasta televizije i interneta. Na vrhu je i dalje informiranje putem televizije sa 90,1 %, dnevnih novina 61,4 %, tjednih novina 32,4 %, radio postaja ukupno 46,5 %, te informiranje putem interneta 61,6 % (u porastu 4,7 % u odnosu na 2011., a 2006. putem interneta se informiralo svega 28,5 % ispitanika). Važno je napomenuti i da čak 76,6 % građana kao izvor informacija navelo razgovor s prijateljima/susjedima/rođacima što ga i dalje pozicionira na drugo mjesto odmah iza televizije.

Početkom 2005. godine vlasti Općine Doboј Jug i projekta MDP (Projekt razvoja općina/opština) su dogovorili zajedničku podršku izrade prostornog plana općine, da bi stvorile pretpostavke za lokalni razvoj i razvoj gospodarstva u budućnosti. Centar urbanih ideja (CUI) iz Tuzle osigurao je profesionalnu podršku za proces uključivanja građana u izradu prostornog plana u Općini Doboј Jug. Dobro osmišljena kampanja za informiranje i edukaciju javnosti pratila je sami proces prostornog planiranja. Za kampanju su definirani jasni

ciljevi, dizajniran je vizualni identitet i osnovne poruke, detaljno su razrađene aktivnosti, vremenske odrednice, podjela odgovornosti, način izvještavanja. Korišteni su brojni kanali za informiranje građana, najavu događaja i izvještavanje o rezultatima prethodnih faza procesa: oglasne ploče, radio emisije, besplatan općinski bilten, web-stranice, lokalne novine, plakati, leci, telefonski pozivi i SMS poruke. Pokazalo se da je potrebno, da bi se uspješno realizirali izvorni ciljevi uključivanja građana u proces prostornog planiranja, dosljedno i ustrajno pridržavati se sljedećih principa ponašanja sudionika u javnom diskursu: orkestrirana dosljednost, konzistentnost, kompetentnost, vrhovništvo, kontinuitet, pozitivni pristup, realni zahtjevi, kooperativnost, stručnost, pravnost i princip povratne informacije. Građani Općine Doboј Jug značajno su utjecali na konačna rješenja u prostornom planu općine. Općinsko vijeće Doboј Jug usvojilo je prostorni plan 3. 12. 2007. (Brošura „Kako su građani opštine Doboј – Jug kreirali prostorni plan“, Kurtić, 2007).

Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP inicijative²⁹ sa sjedištem u Doboju je u okviru Projekta razvoja općina (Municipal Development Project – MDP) i uz finansijsku podršku Švicarske agencije za razvoj i suradnju (SDC), realizirao veliki broj projekata koji pridonose većoj participaciji građana, kao i njihovom učinkovitijem sudjelovanju u radu lokalne uprave. Poticanje organizacija inovacija i mehanizama za poboljšanje participativne uprave između lokalnih vlasti i aktera civilnog društva, uzimajući u obzir aktivnosti jačanja civilnog društva, jedna je od aktivnosti ove organizacije koja se implementira na području općina regije Doboј.³⁰ Sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka i politika/strategija na lokalnoj razini proteže se kao središnja oblast u svim aktivnostima MDP-a. Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP inicijative je zajedno s partnerima: Analitika³¹ (Sarajevo), Delta (Rijeka, Hrvatska) i Centar za informisa-

²⁹ Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP inicijative (MDPi) je neprofitna, profesionalna udruga koja pruža usluge u poljima dobre uprave i ekonomskog razvoja. MDPi je počeo s radom u travnju 2002. godine na realizaciji Projekta razvoja općina u regiji Doboј, uz podršku Švicarske agencije za razvoj i suradnju (SDC). MDPi osim sa SDC-om radi i surađuje s brojnim domaćim i međunarodnim organizacijama/institucijama, među kojima su: Fond otvoreno društvo BiH, OESS, USAID, GAP, GTZ, Udruženje gradova i općina RS i FBiH, Ministarstvo pravde i lokalne samouprave RS, Ministarstvo pravosuđa FBiH... „Make Development Possible“, <www.mdpinicijative.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=283> (5.12.2013.).

³⁰ Doboј, Doboј Istok, Doboј Jug, Gračanica, Maglaj, Modriča, Petrovo i Usora

³¹ Centar za društvena istraživanja Analitika je neprofitna nevladina organizacija koja je osnovana u srpnju 2009. godine sa sjedištem u Sarajevu. U svojim istraživanjima Analitika stavlja poseban naglasak na primjenu suvremenih istraživačkih metoda, analitičke sposobnosti, kompetentnost i iskustvo istraživača, te rigorozne procedure vanjske stručne evaluacije svojih izvješća. Oblasti istraživanja su: vladavina prava, reforma javne uprave s fokusom na lokalnu upravu i mediji i komunikacije. „Analitika – O nama“, <www.analitika.ba/onama> (5.12.2013.).

nje i edukaciju građana (Cetinje, Crna Gora) nositelj projekta "Efektivna i održiva participacija građana"³² realiziranog u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Hrvatskoj, u vremenu od 1.5.2011. do 1.5.2012., uz finansijsku podršku Instituta Otvoreno društvo. Opći cilj projekta³³ bio je jačanje demokratske lokalne uprave u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Hrvatskoj kroz pružanje podrške participaciji građana u procesima donošenja odluka. Specifični ciljevi projekta bili su: razvijanje smislenih rješenja u domenu javnih politika utemeljenih na činjenicama (protokoli) koje će pomoći lokalnim vlastima da uključe građane u procese odlučivanja, podizanje svijesti ključnih aktera o važnosti, mogućnostima i dobrim praksama u regiji za aktivno i smisленo uključivanje građana u procese odlučivanja na lokalnoj razini i jačanje kapaciteta u oblastima javnih politika i zagovaranja neovisnih nevladinih organizacija i stručnjaka koji aktivno rade na promoviranju i poboljšanju participativnih praksi na lokalnoj razini u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Hrvatskoj. Na temelju rezultata istraživanja izrađeni su protokoli³⁴ za organiziranje javnih konzultacija pismenim putem, javnih rasprava i zborova građana, principi za sudjelovanje javnosti u odlučivanju na lokalnoj razini i smjernice za sudjelovanje javnosti u odlučivanju na lokalnoj razini.

Prema indeksu otvorenosti proračuna za 2012. što ga je objavio International Budget Partnership (IBP)³⁵ iz Washingtona, Bosna i Hercegovina sa 50 bodova zauzima od 41. do 46. mesta od 100 analiziranih zemalja iz cijelog svijeta. Indeks je sastavljen na temelju upitnika koje ispunjavaju nezavisni istraživači iz obuhvaćenih zemalja, provjeravaju ih anonimni recenzenti i IBP, a prije konačne objave i vlade dobivaju na uvid rezultate za svoju zemlju i mogu ih komentirati. Ovaj upitnik ne odražava percepciju ispitanika, već mjeri vidljive činjenice o proračunskoj transparentnosti, odgovornosti vlasti i sudjelovanju građana u proračunu i proračunskom procesu. Na vrhu se ljestvice nalazi Novi Zeland sa 93 boda, slijede Južnoafrička Republika sa 90, Velika Britanija sa 88 i Švedska sa 84 boda. Od zemalja u regiji obuhvaćenih ovim upitnikom Slovenija ima 74, Hrvatska 61 i Srbija 39 bodova.

³² "Efektivna i održiva participacija građana", <www.analitika.ba/projekti/efektivna-i-odrziva-participacija-gradana> (5.12.2013.).

³³ Više o ovom projektu može se vidjeti na: „Web resurs: Učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou“, 10.10.2012. <www.analitika.ba/publikacije/web-resurs-ucesce-gradana-u-donosenju-odluka-na-lokalnom-nivou> (5.12.2013.).

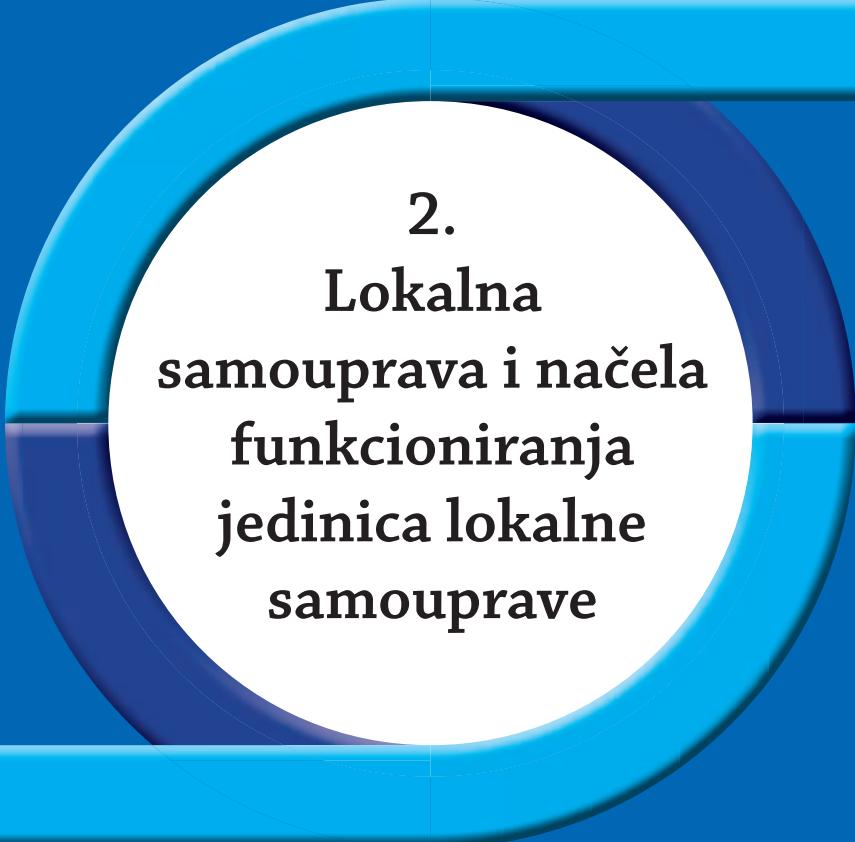
³⁴ „Principi, smjernice i protokoli za učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou“, 18.7.2012. <www.mdpinicijative.ba/images/dokumenti/BiH%20Principi,%20smjernice%20i%20protokoli%20za%20ucesce%20javnosti%20u%20odlucivanju%20na%20lokalnom%20nivou.pdf> (28.11.2012.).

³⁵ "Open Budget Survey 2012.", 22.1.2013. <internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf> (12.5.2013.).

Izvješće „Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini“ (Jusić, 2011) je rezultat istraživanja koje je provedeno u okviru projekta „Fiskalna transparentnost lokalne uprave u BiH“ u šest odabralih općina iz oba entiteta u BiH. Za svaku od općina analiziran je sadržaj Izvješća o izvršenju proračuna za 2009. i usvojenog godišnjeg proračuna za 2010. Istraživanje je imalo za cilj odgovoriti na pitanje je li i u kojoj mjeri lokalna samouprava u BiH stvorila poticajno okruženje za građansko sudjelovanje u procesu donošenja proračuna kroz institucionalizaciju procedura, formata i mehanizama transparentnosti donošenja proračuna. Istraživanje je pokazalo da je transparentnost u odnosu na pristup proračunskim dokumentima u BiH zadovoljavajuća. Kada je u pitanju poštivanje Zakona o slobodi pristupa informacijama, oko 82 % bosanskohercegovačkih općina odgovorilo je na zahtjev, poslan u okviru istraživanja do ili nakon zakonskog roka, a oko 18 % općina nije odgovorilo na zahtjev. Studije slučajeva pokazale su da su skoro svi analizirani proračunski dokumenti objavljeni ili dostupni na zahtjev u šest općina. Analiza službenih web-stranica općina ukazuje na to da su općine počele koristiti internet kao sredstvo za informiranje javnosti o proračunskom procesu. Ipak, općine uglavnom ne koriste prednosti interneta, kako bi proračunske dokumente učinile dostupnim: samo 26 % bosanskohercegovačkih općina objavilo je proračun za 2010. i Izvješće o izvršenju za 2009. na službenoj web-stranici, 32 % općina na web-stranici je objavilo samo proračun, 30 % općina koje imaju web-stranicu nije objavilo ove proračunske dokumente, a 11 % je općina koje nemaju funkcionalnu web-stranicu. Transparentnost proračunskog procesa trenutno je ograničena. Za razliku od Republike Srpske, javne rasprave o Nacrtu proračuna trenutno nisu obvezne u Federaciji BiH, te jedan dio općina ne organizira javne rasprave u okviru kojih se građanima predstavljaju Nacrti proračuna za narednu fiskalnu godinu.



Fotografija 1. Domaće i međunarodne ne/vladine organizacije su implementatorи brojnih projekata povećanja sudjelovanja građana u odlučivanju



2. Lokalna samouprava i načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave

2. Lokalna samouprava i načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave	33
2.1. Lokalna samouprava.....	33
2.1.1. Lokalna samouprava u samostalnoj i nezavisnoj državi	
Bosni i Hercegovini	35
2.1.1.1. Financiranje jedinica lokalne samouprave	
u Bosni i Hercegovini.....	39
2.1.2. Lokalna samouprava u europskim i zemljama regije	42
2.2. Načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave	44

2. Lokalna samouprava i načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave

2.1. Lokalna samouprava

Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi³⁶ pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Pod javnim poslovima se podrazumijevaju poslovi od općeg i zajedničkog interesa za građane određene zajednice.

Šmidovnik (1999, 13, 14) lokalnu zajednicu određuje kao sociološku komponentu i prvu i najnižu u hijerarhiji teritorijalnih zajednica koja posjeduje svoju teritoriju, ljude i potrebe ljudi na toj teritoriji, djelatnosti za zadovoljavanje njihovih potreba i svijest ljudi o zajednici kojoj pripadaju. Kada se u jednoj lokalnoj zajednici, a to znači u jednom ili više povezanih naselja, obrazuje pravno-politička i sistemska institucija, onda ta zajednica stječe status lokalne samouprave (Pejanović, 2005, 188). Nakon što je ukazao na različita shvatanja pojma i definicije lokalne samouprave kao pravносистемске komponente od strane teoretičara lokalne samouprave, Šmidovnik (1999, 25) je došao do bitnih konstitutivnih elemenata institucije lokalne samouprave odnosno elemenata samoupravnosti:

- da su teritorijalno određene i međusobno razgraničene lokalne zajednice osnovane kao subjekti lokalne samouprave (općine, pokrajine itd.) – to je teritorijalni element samoupravnosti,
- da je u ovim zajednicama priznato radno područje zadataka koji izražavaju interes njihovih stanovnika – to je funkcionalni element samoupravnosti,
- da ove zadatke obavljaju članovi zajednice vlastitom odgovornošću, i to neposredno ili putem izabranih tijela vlasti – to je organizacijski element samoupravnosti,

³⁶ Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Strasbourg, 1985.

- da zajednica ima vlastita materijalna i finansijska sredstva za obavljanje svojih zadataka – to je materijalno-finansijski element samoupravnosti,
- da zajednica ima karakter pravnog subjekta – to je pravni element samoupravnosti.

Lokalna samouprava je, prema Radivojeviću i dr. (2012, 22), tip decentralizacije u kome njena tijela nisu postavljena od viših razina vlasti nego su neposredno birani od građana. Ali i onda, kada tijela lokalne samouprave vrše određene poslove, koji su preneseni u njenu nadležnost po ovlaštenju i pod nadzorom državnih tijela, i tada djeluju autonomno, s tim da način izvršavanja tog ovlaštenja prilagode svojim uvjetima. Građani većinu svojih interesa, potreba i očekivanja ostvaruju na lokalnoj razini i stoga je, prema Laucu (1998, 141), najjednostavnija definicija lokalne samouprave da je to razina vladavine najbliškija građaninu, te da ima ulogu predstavljati važnost i gledišta lokalnog. Prema Pejanoviću i Sadikoviću (2010, 18) lokalna samouprava je najniži oblik teritorijalne organizacije vlasti. Općina, koja se kroz povijest oblikovala kao osnovni oblik decentralizacije, predstavlja osnovnu političko-administrativnu jedinicu teritorijalne organizacije svih demokratskih država. Prema znanstvenoj osnovi, općina se ne definira samo kao administrativno-teritorijalna jedinica već kao i osnovna teritorijalna zajednica građana koji neposredno i posredno, putem demokratsko izabranih predstavnika, ostvaruju svoja politička i ekonomska prava, odlučujući o svim društvenim poslovima koji su u njihovom zajedničkom interesu. Razina razvijenosti lokalne samouprave je i pokazatelj razvijenosti demokracije svakog društva jer se u lokalnim zajednicama građanima normativno, ali i stvarno, pruža mogućnost da neposredno utječu na uvjete svoje egzistencije, ostvarujući svoje ekonomske, socijalne, kulturne i druge interese i potrebe. Vršenje lokalne vlasti čini bit lokalne samouprave. Lokalna vlast ima dvije komponente: vršenje vlasti posredstvom izabranih tijela i vršenje vlasti neposrednom participacijom građana. Prema Kopriću (2001, 422, 423) lokalna je razina temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji.

Nakon razmatranja i analize hrvatskog iskustva, ali i iskustva europskih razvijenih zemalja, Duško Lozina u knjizi „Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo“ (2004, 155) zaključuje da se lokalna samouprava pokazuje kao nezaobilazan segment demokratskih poredaka u suvremenom svijetu, te kao oblik obrane od nedostatka neposredne komunikacije i interakcije u modernim društvima, gdje su softificirane tehnologije postale osnovni medijatori komunikacije i interakcije na individualnoj, skupnoj i globalnoj razini. Prema

hrvatskom znanstveniku akademiku Pusiću (2002, 15) globalizacija mijenja ulogu današnjih država u svijetu, a slabljenjem položaja države izazvat će se veća nesigurnost ljudi i motivirati ih da nađu oslonac u novim identitetima. Jedan od tih identiteta, prema Pusiću, bila bi identifikacija ljudi s njihovim lokalnim i regionalnim zajednicama.

2.1.1. Lokalna samouprava u samostalnoj i nezavisnoj državi Bosni i Hercegovini

Kada je 1992. postala samostalna i nezavisna država Bosna i Hercegovina je imala 109 općina i Grad Sarajevo. Daytonskim mirovnim sporazumom iz 1995. uspostavljeno je novo unutarnje uređenje Bosne i Hercegovine prema kojem se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i od 2000. godine Brčko distrikta BiH.³⁷ Brčko distrikt BiH jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada, a sudsku vlast vrše sudovi Brčko distrikta BiH. Republika Srpska se sastoji iz 57 općina i šest gradova Banja Luka, Istočno Sarajevo, Bijeljina, Trebinje, Prijedor i Dobojski. Nakon ratnih zbivanja status grada u Republici Srpskoj³⁸ su dobili Banja Luka i Istočno Sarajevo.³⁹ U sastavu Grada Istočno Sarajevo je šest općina: Istočna Ilijadica, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo. Općine Bijeljina, Trebinje, Prijedor i Dobojski službeno su postali gradovi 2012. godine.⁴⁰ Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od 10 županija/kantona u kojima se nalazi 78 općina i gradovi⁴¹ Sarajevo i Mostar. Amandmanom XVI. na Ustav FBiH (5.6.1996.)

³⁷ „Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine“, 7.7.2009. <www.ccbh.ba/public/down/Amandman_I_na_Ustav_BiH_bos.pdf> (30.11.2012.), Službeni glasnik BiH, broj: 25/09

³⁸ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi, Zakon o Gradu Banja Luka, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 6/97 Zakon o Gradu Srpsko Sarajevo, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 25/93, 8/96, 27/96 i 33/97

³⁹ Grad je najprije imao naziv Srpsko Sarajevo. Nakon Odluke Ustavnog suda promijenjen je naziv grada u Grad Istočno Sarajevo. Odluka Ustavnog suda broj U 44/01 od 27.2.2004., Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 93/04

⁴⁰ Zakoni o ovim gradovima objavljeni su 26.7.2012., Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 70/12

⁴¹ Zakone o gradovima Bihać, Široki Brijeg, Tuzla i Zenica usvojio je Zastupnički dom Parlamenta FBiH na 28. izvanrednoj sjednici održanoj 24. srpnja 2014. godine. S obzirom da je ove prijedloge zakona prethodno podržao Dom naroda Parlamenta FBiH na 23. sjednici održanoj 18. srpnja 2014., njihovim objavljivanjem u Službenim novinama, općine Bihać, Široki Brijeg, Tuzla i Zenica postat će gradovi. Usvajanju zakona o gradovima Bihać, Široki Brijeg, Tuzla i Zenica prethodile su sjednica Vlade FBiH održana 12. prosinca 2013. na kojoj su utvrđeni i Parlamentu FBiH po skraćenom postupku

stvorene su pretpostavke za formiranje gradova Sarajeva i Mostara kao jedinica lokalne samouprave. Prema ovom amandmanu za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu s federalnim zakonom. U sastavu Grada Sarajeva⁴² su općine Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad i Centar. U sastavu Grada Mostara je šest općina: Jug, Zapad, Jugozapad, Sjever, Stari grad i Jugoistok i Središnja zona⁴³ koja nema status općine, ali je pod upravom Gradskog vijeća sukladno odredbama Rimskog sporazuma. Odlukom Visokog predstavnika iz 2004. godine, odnosno člankom 7. stavak 1. Statuta⁴⁴ Grada Mostara propisano je da se u gradu formira šest gradskih područja koje odgovaraju bivšim gradskim općinama.

Složenost ustroja Bosne i Hercegovine⁴⁵ vidljiva je kroz različite sustave lokalne samouprave u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine. O složenosti države govori i podatak da Bosna i Hercegovina ima 14 ustava, isti broj vlada i parlamenta (skupština), kao i 136 ministara i ministarstava. U Federaciji Bosne i Hercegovine je 11 vlada, a u Republici Srpskoj jedna.

S teorijskog stanovišta u jednoj državi mogu postojati različiti sistemi lokalne samouprave. Problemi se pojavljuju na empirijskoj ravni, a ispoljavaju se u tome što lokalna samouprava loše funkcioniра u oba entiteta, što se:

- na objektivnoj ravni iskazuje kroz nekvalitetno zadovoljavanje lokalnih potreba,

upućeni zakoni kojima se općine Bihać, Široki Brijeg, Tuzla i Zenica uspostavljaju kao gradovi i odluke općinskih vijeća Bihać, Široki Brijeg, Tuzla i Zenica o pokretanju postupka proglašenja ovih općina gradovima.

⁴² Amandmanom XXVI. na Ustav FBiH (Odluka o proglašenju Amandmana XXV. i XXVI. na Ustav FBiH od 6.5.1997.), u poglavљу "VI. B. Organizacija Sarajeva" propisano je: 1. U Kantonu Sarajevo osniva se Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave.

⁴³ Granice šest gradskih općina i Središnje zone su utvrđene Prijelaznim statutom Grada Mostara, Europski upravnik nad Mostarom, broj: 1 od 20. veljače 1996. godine.

⁴⁴ Gradska Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 4/04 i Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 8/09 i 15/10

⁴⁵ Administrativni aparat u jedinicama lokalne samouprave je preglozman. Prema istraživanju Centra civilnih inicijativa, o prosječnom indeksu kvalitete života građana za 2012./2013., provedenom u 14 općina i gradova u BiH, obuhvaćenim projektom „Lokalna uprava za kvalitetu života građana - faza 2“, po jednom uposlenom u administraciji istraženih općina/gradova ide od 170 do 669 stanovnika. U isto vrijeme težnje razvijenih zemalja EU u kontekstu funkcionalnosti i učinkovitosti administrativnog aparata su da po jednom uposlenom u administraciji ide 1.000 do 1.500 stanovnika. 6.6.2013. <www.cci.ba/download/docs/SIROKI+BRIJEG++2013.pdf> 3cd4befbb0b11a9e1c125cf14fd11343> (18.6.2013.).

- na subjektivnoj ravni ispoljava kroz nezadovoljstvo građana. Razlike u sistemima lokalne samouprave u entitetima Bosne i Hercegovine nisu nastale kao rezultat povijesnih ili kulturnih razlika, još manje su proistekle iz različitih teorijskih shvatanja lokalne samouprave – one su posljedica političkih okolnosti (Zlokapa, Damjanović, 2008, 93).

Za razliku od drugih postkomunističkih zemalja Bosna i Hercegovina, uslijed četverogodišnjeg rata, nije mijenjala zatečenu teritorijalnu organizaciju općina kao jedinica lokalne samouprave, kao ni ustavni i zakonski tretman lokalne samouprave. Neznatna promjena teritorijalne organizacije jedinica lokalne samouprave izvršena je uz liniju međuentitetskog razgraničenja: formiran je jedan broj novih općina, ali u pravilu bez poštivanja osnovnih kriterija u obrazovanju jedinice lokalne samouprave (Pejanović, 2005, 218). Prema Ivaniševiću S. (2009, 670, 706) u Bosni i Hercegovini je lokalna samouprava organizirana kao jednostupanska s monotipskim uređenjem. Prema istom autoru postoje četiri tipa organizacije lokalne samouprave: jednostupanski, dvostupanski, mješoviti ili segmentirani i trostupanski. Kao glavni faktori koji uvjetuju izbor jednog od tih okvira u pojedinoj zemlji utvrđeni su: veličina lokalnih jedinica, njihovo monotipsko ili politipsko uređenje, veličina države izražena brojem stanovnika, te oblik društvenog uređenja (federacije, unitarne države).

Prema Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine „Lokalna se samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je tijela jedinice lokalne samouprave i građani, sukladno ustavu, zakonu i statutu jedinice lokalne samouprave“⁴⁶. „Općina“⁴⁷ je jedinica lokalne samouprave koja je, temeljem ispunjavanja propisanih kriterija, uspostavljena zakonom“. Prema istom Zakonu „Grad“⁴⁸ je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom, temeljem sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno Odluke Općinskoga vijeća općine koja ispunjava

⁴⁶ Članak 3. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09

⁴⁷ Članak 4. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

⁴⁸ Članak 5. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Prema članku 55. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 101/04, 42/05 i 118/05 „Grad se može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom razvoja“, a prema članku 62. stavak 1. istog Zakona „Dvije ili više susjednih općina koje čine jedinstveno urbano područje... mogu zatražiti da im se dodijeli status grada“.

propisane kriterije, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovoga Zakona predstavlja sjedište županije/kantona i u slučaju neispunjavanja prethodno nabrojanih uvjeta za dobivanje statusa grada. Izuzetno gradom se može proglašiti općina od posebnog povijesnog i kulturnog značaja.”

„Prosječna“ općina u Republici Srpskoj ima oko 400 km^2 i 24.110 stanovnika. U Federaciji BiH „prosječna“ općina je nešto manja – ima 331 km^2 , ali je gušće naseljena – ima 29.464 stanovnika. Ostavimo li po strani prosjek i vratimo li se realnim pokazateljima, vidimo da je polovica općina u BiH veća od 300 km^2 . U Republici Srpskoj ove općine pokrivaju oko 85 % teritorije i u njima živi oko 87 % stanovništva RS. Drugim riječima u Republici Srpskoj i u BiH u cjelini absolutno dominiraju srednje i velike općine (Zlokapa, Damjanović, 2008, 107). Prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva⁴⁹ iz listopada 2013. godine Bosna i Hercegovina ima 3.791.622 stanovnika (Federacija Bosne i Hercegovine 2.371.603, Republika Srpska 1.326.991 i Brčko distrikt BiH 93.028 stanovnika). Ako se uzme u obzir podatak o 142⁵⁰ općine/grada u Bosni i Hercegovini, prosječan broj stanovnika po općini/gradu u Bosni i Hercegovini je 26.046.⁵¹ Prosječan broj stanovnika u općini/gradu u Federaciji BiH je 30.020, a u Republici Srpskoj 21.063. Četiri općine koje imaju do 400 stanovnika (Istočni Drvar, Istočni Mostar, Kupres i Petrovac) su općine koje se nalaze u Republici Srpskoj i koje su nastale nakon Daytonskog sporazuma, a nalaze se na međuentitetskoj liniji razgraničenja. Ukupno je 20 općina koje imaju do 5.000 stanovnika. Bosna i Hercegovina zauzima površinu 51.209 km^2 .

Prema socioekonomskim pokazateljima⁵² po općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2013. godinu, te podacima Vlade⁵³ Republike Srpske od 41 općine koje, prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine, imaju do 10.000 stanovnika zanimljivo je da ih čak 33 spada u kategoriju

⁴⁹ „PRELIMINARNI REZULTATI Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013.“, 5.11.2013. <www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf> (23.4.2014.).

⁵⁰ Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave ne ulazi u navedeni broj općina/gradova iz razloga jer broj stanovnika Sarajeva čini zbroj stanovnika u četiri općine koje pripadaju Gradu Sarajevu.

⁵¹ Ovome je potrebno dodati Brčko distrikt BiH koji prema popisu stanovništva iz 2013. ima 93.028 stanovnika.

⁵² „Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2013. godinu“, 15.5.2014. <www.fzzpr.gov.ba/upload/file/dokumenti/Socioekonomski%20pokazatelji%20po%20op%C4%87inama%20u%202013.pdf> (6.6.2014.).

⁵³ „Nova rang lista razvijenosti lokalnih zajednica“, 21.10.2013. <www.glassrpske.com/drustvo/vijesti/Nova-rang-lista-razvijenosti-lokalnih-zajednica/lat/137140.html> (6.6.2014.).

nerazvijenih i izrazito nerazvijenih. Iz navedenih podataka vidljivo je da su nerazvijene i izrazito nerazvijene općine u Bosni i Hercegovine u velikom dijelu općine s manjim brojem stanovnika.

Udruživanjem općina i gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine na osnovičkoj Skupštini održanoj 29.5.2002. u Mostaru, nastao je Savez⁵⁴ općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je samostalna organizacija dobrovoljno udruženih općina i gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine, osnovan u cilju razvoja lokalne samouprave i unapređenja i zaštite njihovih zajedničkih interesa. Savez⁵⁵ opština i gradova Republike Srpske osnovan je 1998. u Brčkom i čine ga udružene općine iz Republike Srpske zbog međusobne suradnje, te zbog pružanja servisa svim članicama, razmjene iskustava, zajedničkog nastupa i djelovanja. Savez opština i gradova Republike Srpske je nacionalna asocijacija jedinica lokalne samouprave, koja zastupa njihove interese pred središnjim tijelima vlasti i predstavlja centar za pružanje usluga iz oblasti lokalne samouprave.

2.1.1.1. Financiranje jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

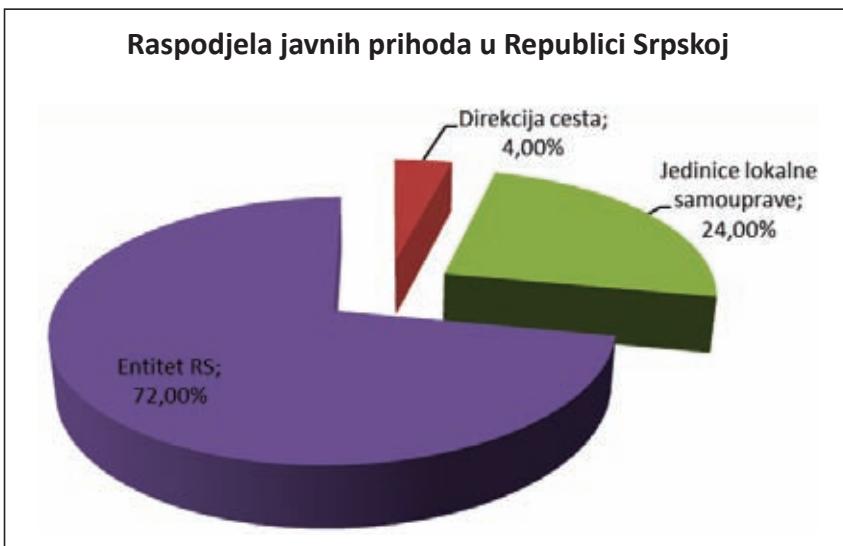
Jedan od pet elemenata samoupravnosti jedinica lokalne samouprave je materijalno-finansijski element samoupravnosti tj. da jedinica lokalne samouprave ima materijalna i finansijska sredstva za obavljanje svojih zadataka. Šmidovnik (2009, 123) ističe da treba uzeti u obzir da se općine i šire lokalne samoupravne zajednice, kao i sama država, ne formiraju na temelju određenih mjerila racionalnosti, na osnovu kojih bi se moglo unaprijed prosuditi jesu li sposobne za obavljanje zadataka koje moraju obavljati, te da je formiranje općina većinom rezultat povjesnog razvoja, tradicije, političkih kompromisa, geografskih i drugih datosti koje jedva imaju veze sa racionalnosti, s obzirom na zadatke koje moraju obavljati. Ovu tezu potvrđuje i primjer iz postdaytonske Bosne i Hercegovine, a kao plod političkih okolnosti i podjele zemlje na entitete formirano je 20-ak općina na međuentitetskoj liniji razgraničenja, a koje uglavnom nisu u mogućnosti provoditi svoje osnovne nadležnosti. Zakonom o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske propisano je financiranje i pravo na imovinu jedinica lokalne samouprave. Prema ovim zakonima jedinice lokalne

⁵⁴ „O Savezu općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine“, <www.sogfbih.ba/index.php?lang=ba&sel=6> (12.6.2012.).

⁵⁵ „O nama“, <www.alvrs.com/v1/index.php/sr/o-sogrs/o-nama> (12.6.2012.).

samouprave imaju vlastite prihode među kojima su porezi koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju sukladno zakonu, općinske/gradske pripojbe, prihodi od najma prodaje imovine, te ostali prihodi koje ostvaruju sukladno zakonu.

Zakonom⁵⁶ o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonom⁵⁷ o budžetskom sistemu u Republici Srpskoj regulirana je pripadnost javnih prihoda⁵⁸ jedinicama lokalne samouprave. Postotak izdavajanja za finansiranje jedinica lokalne samouprave od javnih prihoda je nedovoljan za provođenje dodijeljenih nadležnosti. Posebice se to odnosi na jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine za koje se izdvaja svega 8,42 % (grafikon 2.) od ukupnih javnih prihoda, dok taj postotak u Republici Srpskoj iznosi 24 % (grafikon 1.). Razlog ovoj velikoj razlici u finansiranju općina/gradova jer najveći dio javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine izdvaja se županijama (51,48 %) (grafikon 3.).

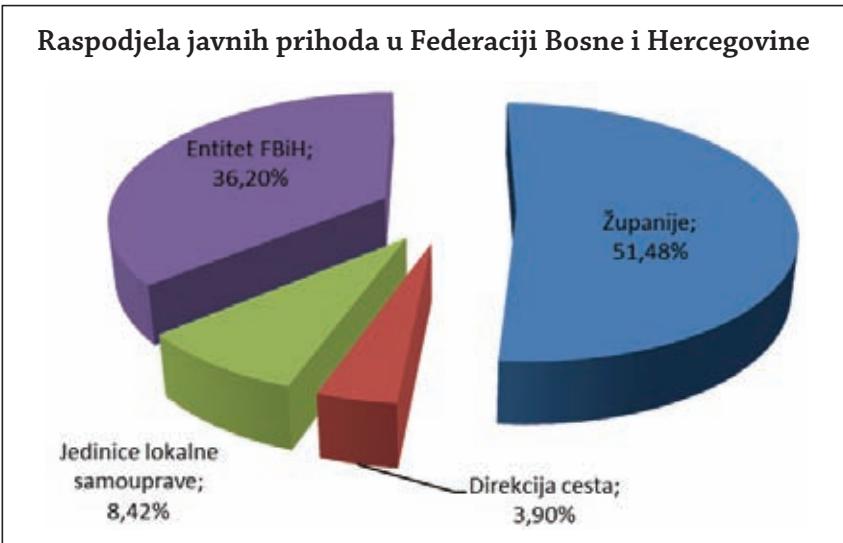


Grafikon 1. Raspodjela javnih prihoda u Republici Srpskoj

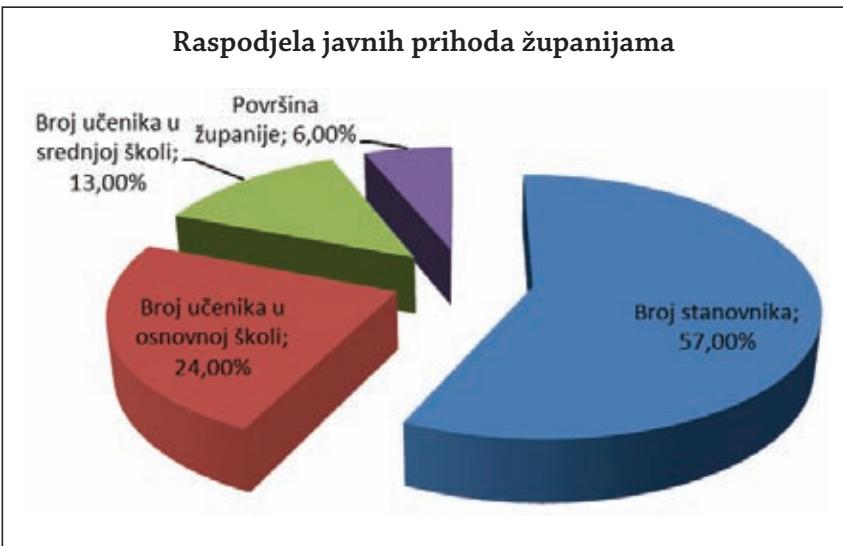
⁵⁶ Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14

⁵⁷ Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 121/12

⁵⁸ Javni prihodi su prihodi ostvareni obvezatnim plaćanjima poreznih obveznika; prihodi korisnika proračunskih sredstava i sredstava izvanproračunskih fondova.



Grafikon 2. Raspodjela javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine



Grafikon 3. Raspodjela javnih prihoda županijama

Funkcije, poslovi i nadležosti općinskih/gradskih tijela vlasti financiraju se kroz proračune koje usvajaju Općinsko/gradsko vijeće/skupština. Proračuni bosanskohercegovačkih općina/gradova u usporedbi s općinama/gradovima s približno istim karakteristikama jedinice lokalne samouprave (broj stanovnika,

površina) u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji su i po nekoliko puta manji. Također postoje i velike razlike između općinskih/gradskih proračuna u Federaciji BiH i Republici Srpskoj u kojoj su proračuni veći. Imajući u vidu da građani većinu svojih potreba i očekivanja ostvaruju u jedinici lokalne samouprave godišnja proračunska sredstva niti približno mogu zadovoljavati potrebe i zahtjeve građana i mjesnih zajednica pri realizaciji njihovih projekata, jer finansijska sredstva kojima raspolažu općine/gradovi nisu srazmerna njihovim nadležnostima.

2.1.2. Lokalna samouprava u europskim i zemljama regije

U znanstvenim, ali i u političkim krugovima u Republici Hrvatskoj, već duže vrijeme se vode rasprave o tome na koji način teritorijalni ustroj hrvatske lokalne samouprave približiti europskom koji se priklonio smanjenju malih općina. Recesija i ekonomска kriza koja je zahvatila i Hrvatsku dovela je u pitanje kvalitetu ustrojstva hrvatske lokalne samouprave koja je sa 429 općina i 127 gradova ocijenjena kao izrazito rascjepkana, fragmentirana, skupa, neučinkovita i koja nije uskladila svoj ustroj prema europskim procesima smanjivanja broja lokalnih jedinica i koja nije povećala kapacitete svojih lokalnih jedinica (Pavić, 2010, 126). Republika Hrvatska je od 2005. uvela statističke regije. U prvoj varijanti su bile četiri, u drugoj tri, a najnovija statistička podjela Hrvatske koja je počela s primjenom 1. siječnja 2013., broj statističkih regija smanjuje se na dvije: Kontinentalnu, koja obuhvaća dvije prijašnje regije, Sjeverozapadnu i Panonsku Hrvatsku i Jadransku, sastavljenu od sedam županija priobalnog dijela zemlje, uključujući Ličko-senjsku koja tek manjim dijelom izlazi na Jadran (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska). Premda je time svim dijelovima Hrvatske omogućen pristup sredstvima namijenjenima za europsku kohezijsku politiku, problem unutarnje teritorijalne rascjepkanosti ostaje jednom od glavnih faktičkih zapreka uspješnom pristupu i korištenju nemalih europskih sredstava, koja će iznositi oko milijardu eura godišnje (Koprić, 2012, 7, 8). U Republici Hrvatskoj je ukupno 556 jedinica lokalne samouprave i to 127 gradova i 429 općina, te 21 županija (Grad Zagreb ima status grada i županije), tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Općine i gradovi se sastoje od naselja. Oblici mjesne samouprave se osnivaju kao mjesni odbori, gradski kotarevi i gradske četvrti.

Sa 145 jedinica lokalne samouprave (122 općine i 23 grada) na oko 7,5 milijuna stanovnika, odnosno prosjekom od preko 50.000 stanovnika po općini,

jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji su među najvećima u Europi. Prosječna jedinica lokalne samouprave u Srbiji s oko 610 km^2 površine što također spada među najveće u Europi (Zlokapa, 2008, 184). Gradovi imaju iste izvorne nadležnosti kao i općine, a jedinu razliku čini njihovo pravo da osnivaju komunalnu policiju. Gradske općine ne smatraju se jedinicama lokalne samouprave. Grad ih može obrazovati, ukoliko to želi. Ima ih u Beogradu (17) i Nišu (5). Ispod nivoa lokalne samouprave nalaze se još mjesne zajednice, kojih je oko 3.000 i koje su definirane kao oblik mjesne samouprave, odnosno kao oblik interesnog povezivanja građana (Milosavljević, 2012, 754).

Slovenski sustav lokalne samouprave je jednostupanjski, a čine ga općine (obcina) i gradske općine (mestna obcina) kao osnovne lokalne jedinice. Grad mora ispuniti dodatne uvjete za stjecanje statusa gradske općine. Ukupan broj općina u Sloveniji je 210 (11 gradskih općina). Izmjenama Ustava iz 2006. predviđeno je osnivanje pokrajina (13) kao širih lokalnih samoupravnih zajednica koje obavljaju poslove od šireg značenja (koje preuzimaju od općina i gradskih općina ako ti poslovi prelaze njihov finansijski kapacitet), poslova zakonom utvrđenog regionalnog značenja i prenesene poslove iz državne nadležnosti za obavljanje kojih im država mora osigurati sredstva. Pokrajine još uvijek nisu osnovane jer do danas predstavljaju kamen spoticanja u konfrontaciji centralističkih i regionalističkih političkih struja (Dubajić, 2010, 467).

Ustavom iz 1949. Njemačka je uređena kao savezna država u kojoj je vlast organizirana na dvije razine, saveznoj i zemaljskoj, dok su općine (Gemeinden) i okruzi (Kreise) konstitutivni dijelovi zemalja. Nakon reintegracije istočnih zemalja SR Njemačka se sastoji od 16 saveznih (federalnih) jedinica (Länder), odnosno 13 zemalja (Länder) i tri grada koji imaju položaj zemalja (Berlin, Bremen i Hamburg). Savezne jedinice imaju gotovo potpunu autonomiju u reguliranju lokalne samouprave, te samostalno uređuju temeljne institucionalne parametre za djelovanje lokalne samouprave (teritorijalnu podjelu, granice jedinica, statute općina). Lokalna samouprava organizirana je tradicionalno u dva stupnja. Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine kojih je 13.400, koje se nalaze u sustavu 343 zemaljska okruga koji su ujedno i drugostupanske samoupravne jedinice i administrativne jedinice zemaljske uprave. Veći gradovi imaju status okružnih gradova (Kreisfreie Städte), a ima ih 117 (Marčetić, Giljević, 2010, 68, 69).

Vlast u Švicarskoj organizirana je na tri teritorijalno-političke razine na razini savezne države, kantona i jedinica lokalne samouprave (komune). Švicarska

federacija se sastoji od 26 kantona i oko 2.800 komuna. Unatoč razlikama u veličini i broju stanovnika kantoni imaju međusobno podjednake ustavno-pravne nadležnosti. Komune također imaju isti status i stupanj autonomije. Prema klasifikaciji organiziranja lokalne samouprave u zemljama s razvijenom demokracijom, a koju je sačinio Ivanišević (2009, 678) u Švicarskoj je jednostupanjska organizacija lokalne samouprave. S obzirom da švicarski kantoni imaju u prosjeku oko 250.000 stanovnika nije bilo potrebe za formiranjem drugostupanjskih samoupravnih jedinica, jer sve funkcije zbog kojih se one uspostavljaju (obavljanje složenijih službi, izražavanje posebnih regionalnih interesa, te koordinacija i nadzor nad lokalnom samoupravom) mogu obavljati kantoni.

Trostupanjska lokalna samouprava u Francuskoj postoji od 1980-ih godina. Na prvom stupnju postoji 36.676 komuna (*communes*) koje pripadaju kategoriji vrlo malih jedinica (80 % komuna ima manje od 1.000 stanovnika). Drugi stupanj francuske lokalne samouprave čini 100 departmana (*départments*) od kojih se 96 nalazi u metropolitanskoj Francuskoj, a četiri na prekomorskom teritoriju. Prekomorski departmani imaju dvojni status, te su ujedno i regije. Treću razinu sustava lokalne samouprave u kontinentalnom dijelu čine 22 regije (*régions*), što s četiri prekomorske regije ukupno broji 26 regija u trećem stupnju (Marčetić, Giljević, 2010, 74, 75). S obzirom na veliki broj općina (komuna) Francuska je najklasičniji primjer prirodnog formiranja općina po načelu jedno naselje jedna općina. To znači da tradicionalna lokalna zajednica ima bez obzira na svoju veličinu – po pravilu svoju općinu (Šmidovnik, 1999, 36).

2.2. Načela funkcioniranja jedinica lokalne samouprave

Načela na kojima se temelji učinkovita i funkcionalna lokalna uprava u europskom upravnom prostoru (European Administrative Space)⁵⁹ su: vladavina prava (pravna sigurnost i predvidljivost upravnih odluka i akcija, zakonitost), otvorenost i transparentnost uprave, odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim tijelima, učinkovitost u trošenju javnih sredstava i djelotvornost u postizanju ciljeva resornih javnih politika. Rukovodeći se temeljnim načelima javne uprave u europskom upravnom prostoru dobra javna uprava prema Markoviću (2004, 33) počiva na pet načela i to na: pravnoj sigurnosti, otvorenosti, odgovornosti, djelotvornosti i učinkovitosti, javnosti i

⁵⁹ *Europski standardi lokalne samouprave i upravljanje gradovima*, PP prezentacija, prof. dr. Ivan Koprić, <www.pravo.unizg.hr/_download/repository/%5B45%5D/Europski_standardi_lokalne_samouprave_i_upravljanje_gradovima.ppt> (30.10.2012.).

transparentnosti. Pravna sigurnost podrazumijeva vladavinu zakona - to jest „pravnu državu“. Izvjesnost – znači primjenu propisa bez izuzetaka, utemeljenu na povjerenju prema lokalnoj upravi. Pouzdanost – gradi se odlučivanjem tijela uprave na bazi činjenica. Poštivanje pravne kompetencije – u tjesnoj je vezi s nečelom predvidivosti i podrazumijeva dosljednu primjenu norme na utvrđeno činjenično stanje. Proporcionalnost administrativnog djelovanja – osigurati da se građanima ne oduzme ništa više nego je potrebno za postizanje cilja, odnosno javnog interesa. Proceduralna pravičnost – podrazumijeva kronološki rad u rješavanju zahtjeva kako su podneseni i jednak odnos građana pred tijelima uprave. Profesionalizam – profesionalni odnosi u radu i komunikaciji. Isključivanje iz odlučivanja kad postoji osobni interes – što je zakonska obveza, ali i moralna u slučajevima koje ne predviđa zakon, a u pitanju je osobni interes. „Jačanje vladavine prava, uključujući reformu javne uprave, ključno je za približavanje zemalja EU i njihovu spremnost da na kraju u potpunosti preuzmu obveze iz članstva“, navodi se u sažetku „Strategije proširenja i glavnih izazova 2012.-2013.“⁶⁰

Otvorenost znači da se moraju osigurati uvjeti za nadziranja javne uprave izvana, a transparentnost da uprava sama po sebi mora biti „prozirna“, za potrebe kontroliranja izvana. Zbog toga tajnovitost javne uprave mora biti izuzetak. I u demokratskim državama sklonost zatvaranju je još uvijek „pričina napast“, jer su, s izuzetkom Švedske, i to od početka XIX. stoljeća, državne ustanove bile tradicionalno zatvorene. Jedina demokratska otvorenost, koja je postojala posvuda, odnosila se na pravilo da opći upravni akti (uredbe i odredbe) stupaju na snagu tek nakon objavljivanja, te da se upravne odluke mogu primijeniti, tek nakon, što se na propisani način dostave zainteresiranim osobama (Šimac, 2012, 363).

Odgovornost znači, s jedne strane, da javna uprava mora odgovorno donositi odluke, biti u stanju objasniti ih, a s druge, da javna uprava mora odgovarati za etičnost svog djelovanja, kao i za zakonitost svoje odluke i to pred upravnim, sudskim i zakonodavnim vlastima. Ne radi se dakle o nekoj apstraktnoj odgovornosti, jer ona se odnosi na konkretna pravna pitanja o odlukama i djelovanju javnih službenika, koje upravno pravo regulira. To je ono, što smo nazvali upravljanje uz pomoć prava (Šimac, 2012, 361). S obzirom da se u modernoj upravi javnost promatra kao strateški partner, zahvaljujući javnom mnijenju

⁶⁰ „Strategije proširenja i glavnih izazova 2012.-2013.“, „Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013“, 10.10.2012. <www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf> (30.10.2012.).

lokalna uprava prema Markoviću (2004, 35) može imati uvid u javni interes svoje lokalne javnosti i postupiti po tom načelu uz stalno poboljšanje kvalitete rada, a u cilju povećanja odgovornosti.

Kad govorimo o načelima učinkovitosti i djelotvornosti, izgleda da je jedan od ova dva pojma suvišan. Međutim, učinkovitost označava produktivnost javne uprave, tj. dobar omjer između korištenih sredstava i postignutih rezultata, te postaje priznat pojam u novije doba. S druge strane, djelotvornost znači sposobnost javne uprave da postigne ciljeve i nađe rješenja za probleme od javnog interesa. Ova dva načela u novije doba postaju čak i ustavna pravila, pa ih tako španjolski Ustav iz 1978. godine izričito navodi (Šimac, 2012, 363). Učinkovitost rada u čitavoj je javnoj upravi jedno od temeljnih pitanja. Jedna od pretpostavki unapređenja učinkovitosti je definiranje javnih usluga koje jedinice lokalne samouprave ili pak upravne organizacije osiguravaju zajednicima, građanima i poduzetnicima. Kada odredi svoje temeljne radne procese i usluge, svaka od njih može mjeriti i pokazati uspješnost u njihovo „proizvodnji“. To otvara pitanje produktivnosti i njezina mjerjenja, ističe razlike između rezultata (output), ishoda (outcomes) i učinaka u društvenoj okolini (impacts), itd. (Koprić, 2010, 377, 378).

Prema akademiku Pusiću, modaliteti ostvarivanja institucije javnosti uprave mogu se podijeliti u tri skupine, koje čine elementi javnosti funkcioniranja:

1. javnost funkcioniranja, koju čine javnost sjednica predstavničkih i izvršnih tijela, javnost materijalno-financijskog poslovanja teritorijalnih jedinica, upravna izvješća i publikaciju propisa;
2. sustavni kontakti uprave i građana: savjetovanja i sastanci, javne rasprave, institucija traženja i davanja mišljenja, ankete;
3. sredstva javne komunikacije: tisak, radio, televizija itd. (Pusić, 2006, u: Tropina Godec, 2009, 326). Ovdje možemo dodati i nove medije kao sredstva javnog komuniciranja.

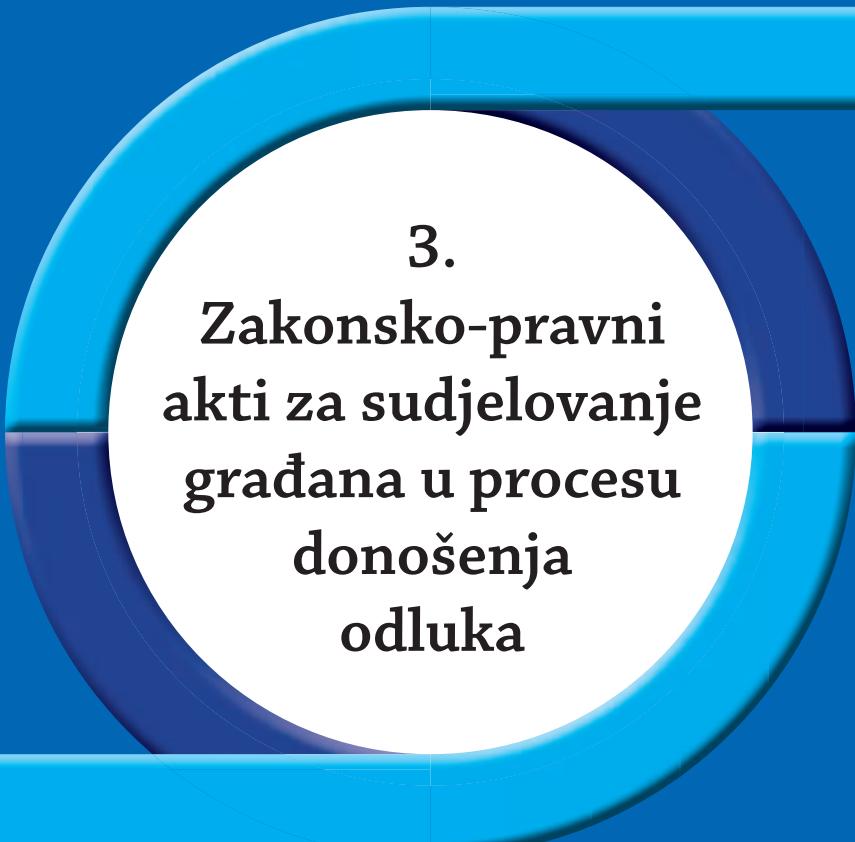
Koncept Europske vladavine⁶¹ u Bijeloj knjizi o Europskoj vladavini ističe pet načela i to: otvorenost, sudjelovanje (participacija), odgovornost, učinkovitost i usklađenost. Navedena načela podupiru demokraciju i vladavinu prava u državama članicama Europske unije, ali se odnose i na sve razine vlasti – globalnu, europsku, nacionalnu, regionalnu i lokalnu.

⁶¹ Europska vladavina, Bijela knjiga, Brisel, 2001., "Europska vladavina. Bijela knjiga", 6.6.2005. <www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/4/4> (18.1.2012.).

- **Otvorenost** - Institucije bi trebale raditi na otvoreniji način. Zajedno s državama članicama, trebale bi aktivno komunicirati o onome što Europska unija čini i o odlukama koje donosi. Trebale bi upotrebljivati jezik koji je pristupačan i razumljiv za opću javnost. Ovo je od osobite važnosti kako bi se poboljšalo povjerenje u kompleksne institucije.
- **Sudjelovanje (participacija)** - Kvaliteta, primjerenošt i učinkovitost politike EU-a ovisi o osiguravanju sveobuhvatnog sudjelovanja kroz tijek donošenja odluka – od zamisli do izvedbe. Povećano sudjelovanje će vjerojatno donositi više povjerenja u krajnji rezultat i u institucije koje donose političke odluke. Sudjelovanje ovisi o ponašanju središnjih vlada. One su dužne slijediti uključiv pristup kada razvijaju i provode političke mjere EU-a.
- **Odgovornost** - Uloge u zakonodavnim i izvršnim procesima moraju biti jasnije. Svaka od institucija EU-a mora objasniti i preuzeti odgovornost za ono što ona čini u Europi. Međutim, postoji i potreba za većom jasnoćom i odgovornošću od strane država članica i svih onih koji su uključeni u razvoj i izvedbu politika EU-a na bilo kojoj razini.
- **Učinkovitost** - Političke mjere moraju biti učinkovite i pravodobne, pružajući ono što je potrebno na temelju jasnih ciljeva, evaluacije budućih učinaka, i gdje je dostupno iskustvo iz prošlosti. Učinkovitost također ovisi o izvedbi politike EU-a na proporcionalan način i o donošenju odluka na najprikladnijoj razini.
- **Usklađenost** - Političke mjere i akcije moraju biti usklađene i lako razumljive. Potreba za usklađenošću u Uniji sve je veća: raspon zadataka je veći, proširenje će povećati raznolikost, izazovi, kao što su klima i demografske promjene, prelaze granice sektoralnih politika na kojima je Unija izgrađena, regionalne i lokalne vlasti sve su više uključene u politike EU-a. Usklađenost zahtjeva od institucija političko vodstvo i snažnu odgovornost kako bi se osigurao dosljedan pristup unutar složenog sustava.

Primjena ovih pet načela učvršćuje temelje proporcionalnosti i supsidijarnosti. Od osmišljavanja političke mjere pa da njezine izvedbe, izbor razine na kojoj se akcija provodi (od EU do lokalne) i izbor instrumenata koji se koriste mora biti proporcionalan ciljevima koji se žele ostvariti. To znači da je, prije pokretanja inicijative, nužno sustavno provjeriti a) je li javna akcija uistinu nužna, b) je li europska razina najadekvatnija i c) jesu li mjere, koje su odabrane, proporcionalne ciljevima.





3.

**Zakonsko-pravni
akti za sudjelovanje
građana u procesu
donošenja
odluka**

3. Zakonsko-pravni akti za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka ...	51
3.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi	51
3.1.1. Ostali međunarodni akti o sudjelovanju građana u procesima odlučivanja	52
3.2. Ustavni, zakonsko-pravni i normativni okvir za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u Bosni i Hercegovini	53
3.2.1. Zakon o lokalnoj samoupravi	56
3.2.2. Zakon o slobodi pristupa informacijama	59
3.2.3. Ostali normativno-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u odlučivanju	60
3.2.3.1. Strategija razvoja i reforme lokalne samouprave i javne uprave	60
3.2.3.2. Statuti općina/gradova i mjesnih zajednica	63
3.2.3.3. Strategija partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima	65
3.2.3.4. Sporazum između lokalnih i viših razina vlasti i nevladinih/neprofitnih organizacija	66
3.2.3.5. Strategija komuniciranja s javnošću	67
3.3. Zakonsko-pravni okvir za sudjelovanje građana u odlučivanju u zemljama regije i u razvijenim europskim zemljama	70
3.3.1. Zemlje regije	70
3.3.2. Njemačka	74
3.3.3. Švicarska	75
3.4. Usklađenost zakonsko-pravnog okvira sudjelovanja građana u odlučivanju i preuzimanje pozitivnih primjera razvijenih europskih zemalja – temelj za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini	76

3. Zakonsko-pravni akti za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka

3.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Uvodnom dijelu Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Strasbourg, 1985.) lokalne jedinice se tretiraju kao temelj svakog demokratskog sustava, a pravo građana, da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, je univerzalno načelo zajedničko u svim državama članicama Vijeća Europe potpisnicama ove Povelje. Pod lokalnom samoupravom⁶² se podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova i da će se navedeno pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Vijeća ili skupštine mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Navedena prava i mogućnosti lokalnih jedinica ne mogu se ni na koji način smatrati ograničavajućim u odnosu na primjenu zborova građana, referendumu ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to predviđeno statutom. Poveljom⁶³ je jasno određeno da poslovi i određene nadležnosti, koje su povjerene lokalnim jedinicama, moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite i njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon. U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima. Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču. Prema Povelji⁶⁴ otvorena je mogućnost neposrednog odlučivanja građana referendumom, tamo gdje to zakon omogućuje, kada se radi o promjeni lokalnog područja jedinice lokalne samouprave.

⁶² Članak 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi

⁶³ Članak 4. stavke 4., 5. i 6. Europske povelje o lokalnoj samoupravi

⁶⁴ Članak 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Sama Europska povelja o lokalnoj samoupravi sadrži više principa na kojima se temelji ustavna i zakonska pozicija lokalnih tijela vlasti i njihova odgovornost u ostvarivanju zajedničkih interesa građana u lokalnim zajednicama. Potrebno je podvući princip supsidijarnosti koji, na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ustanovljava primarnu poziciju nižih u odnosu na više razine vlasti i vršenju javnih poslova u državi. (Pejanović, Sadiković, 2010, 84). Princip supsidijarnosti podrazumijeva i obvezu više razine vlasti da pruži pomoć nižim nivoima vlasti, ukoliko nije u stanju samostalno obaviti određen javni posao (Pejanović, Sadiković, 2010, 24).

3.1.1. Ostali međunarodni dokumenti o sudjelovanju građana u procesima odlučivanja

Pored Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kao prvog međunarodnog ugovora koji je definirao pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, a koju su prihvatile sve članice Vijeća Europe, promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je pridonio Odbor ministara Vijeća Europe s Preporukom (2001)¹⁹⁶⁵ o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini. Pored ove preporuke vrijedno je istaknuti i: Preporuku (1996)² o referendumu i narodnoj inicijativi na razini lokalnih zajednica, Preporuku (1998)¹² o nadzoru akcija lokalnih vlasti, Preporuku (2004)¹¹ o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektroničkog glasovanja i Preporuku 1704(2005) – „Referendumi: ka dobrim praksama u Europi“.

U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine referira se na Opću deklaraciju⁶⁶ o ljudskim pravima i Međunarodni pakt⁶⁷ o građanskim i političkim pravima (ICCPR). Međunarodnim paktom⁶⁸ o građanskim i političkim pravima definirano je pravo i mogućnost građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika i da biraju i budu birani na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasovanjem, na način, kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača.

⁶⁵ „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, 8.3.2006. <www.coe.ba/pdf/Rec_on_participation_of_citizens_in_public_like.pdf> (29.11.2012.).

⁶⁶ „Opća deklaracija o ljudskim pravima“, 17.10.2002. <www.ffzg.unizg.hr/hre/edc/Deklaracijaljp.pdf> (28.1.2012.).

⁶⁷ „Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima“, 23.7.2009. <www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=1557> (28.1.2012.).

⁶⁸ Članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

U Općem komentaru⁶⁹ Odbora za ljudska prava Međunarodnog pakta⁷⁰ o građanskim i političkim pravima građani izravno sudjeluju u obavljanju javnih poslova kada provode svoja ovlaštenja kao članovi zakonodavnih ili izvršnih tijela vlasti. Ovo pravo na neposredno sudjelovanje garantirano je Međunarodnim paktom⁷¹ o građanskim i političkim pravima, kada građani izravno sudjeluju u obavljanju javnih poslova, kada biraju ili mijenjaju ustav ili kada na referendumu odlučuju o ishodu pitanja koja su od javnog značenja, a građani mogu i da neposredno sudjeluju i kada uzimaju sudjelovanje na javnim skupovima na kojima se donose odluke o pitanjima od značenja za lokalnu zajednicu, o djelatnostima u okviru određene zajednice ili kada sudjeluju u radu tijela koja predstavljaju građane u pregovorima s vladom.

Prema Općoj deklaraciji⁷² o ljudskim pravima svatko ima pravo sudjelovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili preko slobodno izabralih predstavnika, volja naroda je temelj državne vlasti, a ta volja se mora izražavati na povremenim i poštenim izborima, koji se provode uz opće i jednako pravo glasa, tajnim glasovanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.

Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (ECHR) je dokument koji se spominje u Ustavu⁷³ Bosne i Hercegovine. Prema Protokolu 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda člankom 3. se osiguravaju slobodni izbori, odnosno neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju uz slobodno izražavanje mišljenja građana pri izboru zakonodavnih tijela vlasti.

3.2. Ustavni, zakonsko-pravni i normativni okvir za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u Bosni i Hercegovini

U Ustavu Bosne i Hercegovine kao najvišem pravnom aktu države nema posebnih poglavљa o sudjelovanju građana u procesu odlučivanja. U nekoliko članaka Ustava⁷⁴ spominju se izbori kao jedan od posrednih načina sudjelovanja

⁶⁹ „Opšti komentari Komiteta za ljudska prava“, 5.3.2010. <www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10:opte-preporuke-komiteta & download=178:opti-komentari-komiteta-za-ljudska-prava&Itemid=54> (29.1.2012.).

⁷⁰ Članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

⁷¹ Članak 25. stavak b. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima

⁷² Članak 21. Opće deklaracije o ljudskim pravima

⁷³ Članak II. pod 2. „Ustav Bosne i Hercegovine“, 20.2.2006. <www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf> (20.10.2012.).

⁷⁴ Članci I., IV. i V. Ustava Bosne i Hercegovine

građana u odlučivanju. Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa oblike neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju.

U Ustavu⁷⁵ Federacije Bosne i Hercegovine stoji da se u općini ostvaruje lokalna samouprava. Ustavno uređenje Republike Srpske temelji se na lokalnoj samoupravi.⁷⁶ Ustavom⁷⁷ Republike Srpske propisano je da Narodna skupština između ostalog ima nadležnost raspisivanja republičkog referendumu, te je propisano⁷⁸ da „Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku doneše nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu.“ Narodna skupština Republike Srpske je donijela Zakon⁷⁹ o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske. Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi uređuje se raspisivanje i provođenje republičkog referendumu i referendumu u općini/gradu, tijela za provođenje referendumu, način neposrednog izjašnjavanja građana na referendumu, zaštita prava građana u provođenju referendumu i način ostvarivanja građanske inicijative. U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine nije posebno regulirano pitanje raspisivanja referendumu. Članak 76. Ustava Republike Srpske koji je zamijenjen Amandmanom XXXVIII, glasi: „Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata imaju predsjednik Republike, Vlada, svaki narodni zastupnik ili najmanje 3.000 birača.“ Ovim amandmanom je određen broj građana koji može predložiti Narodnoj skupštini Republike Srpske donošenje određenog akta iz njene nadležnosti.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske svojim građanima garantiraju slobodu mišljenja i izražavanja⁸⁰ i slobodu udruživanja.⁸¹ Prema Ustavu⁸² Republike Srpske „Građani imaju pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova i da pod jednakim uslovima budu primljeni u javnu službu.“,

⁷⁵ Poglavlje VI. članak 2. stavak 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine s amandmanima, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08

⁷⁶ Članak 5. poglavlj I. Ustava Republike Srpske s amandmanima, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 i 115/05

⁷⁷ Članak 70. poglavlj V. Ustava Republike Srpske

⁷⁸ Članak 77. poglavlj V. Ustava Republike Srpske

⁷⁹ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 42/10

⁸⁰ Poglavlje II. članak 25. Ustava Republike Srpske i poglavlj II. pod A. članak 2. stavak 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

⁸¹ Poglavlje II. članak 31. Ustava Republike Srpske i poglavlj II. pod A. članak 2. stavak 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

⁸² Članak 33. II. poglavlj Ustava Republike Srpske

a prema Ustavu⁸³ Federacije Bosne i Hercegovine građani uživaju pravo da sudjeluju u javnim poslovima. Pravo na slobodne izbore također je regulirano Ustavima⁸⁴ Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

Prema Ustavu⁸⁵ Unsko-sanskog kantona (jednom od deset županija/kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine) „U općini se ostvaruje lokalna samouprava“, „Lokalna samouprava ostvaruje se u općinama obavljanjem ovlaštenja utvrđenim zakonom Kantona, u skladu s ovim Ustavom i prema principima lokalne samouprave utvrđene federalnim zakonodavstvom.“ Na sličan način definirana je i lokalna samouprava u Ustavu Županije Zapadnohercegovačke. Prema Ustavu⁸⁶ Županije Zapadnohercegovačke „Građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu.“, a prema stavku 2. „Lokalna samouprava ostvaruje se u općini i gradu kao teritorijalnim jedinicama lokalne samouprave, obavljanjem nadležnosti utvrđenih ovim Ustavom, federalnim i županijskim zakonima, te Statutom općine odnosno grada.“ U općini se ostvaruje lokalna samouprava i obavljaju poslovi predviđeni ovim Ustavom i oni koje na njih prenese Županija ili Federacija BiH.⁸⁷ Ustavom⁸⁸ Županije Zapadnohercegovačke izričito su navedeni načini odlučivanja i donošenja odluka u lokalnoj samoupravi, i to: „Građani mogu izravno odlučiti o poslovima od interesa i značenja za lokalno pučanstvo referendumom i zborom građana, sukladno zakonu i statutu općine ili grada. Građani imaju pravo podnijeti građanski poticaj za rješavanje određenih pitanja sukladno zakonu. Građani imaju pravo, sukladno zakonu i statutu općine ili grada, osnivati i druge oblike mjesne samouprave.“ Nije objašnjeno koji su to drugi oblici lokalne samouprave. U Ustavu⁸⁹ Županije Zapadnohercegovačke spomenut je i neposredni izbor budućih nositelja zakonodavne vlasti i glasi: “Općinske vijećnike biraju demokratskim putem birači na izravnim i tajnim izborima na cijelom području općine na način utvrđen Zakonom.” Ustavom⁹⁰ Kantona Sarajevo otvorena je mogućnost izjašnjavanja građana “U slučaju

⁸³ Poglavlje II. pod A. članak 2. stavak b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

⁸⁴ Poglavlje II. članak 29. Ustava Republike Srpske i poglavljje II. pod A. članak 2. stavak b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

⁸⁵ Poglavlje VI. članak 2. stavak 1. i 2. Ustava Unsko-sanskog kantona – prečišćeni tekst, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, broj: 1/04 i 11/04

⁸⁶ Članak 56. a. stavak 1. Ustava Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, broj: 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03, 10/04 i 17/11

⁸⁷ Članak 57. stavak 1. Ustava Županije Zapadnohercegovačke

⁸⁸ Članak 58. pod a. Ustava Županije Zapadnohercegovačke

⁸⁹ Članak 62. stavak 1. Ustava Županije Zapadnohercegovačke

⁹⁰ Članak 4. stavak 2. Ustava Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01 i 28/04

izmjena teritorija Kantona odvajanjem dijelova teritorije radi pripajanja kantonima ili pripajanjem dijelova drugih kantona ovom Kantonu, Skupština daje svoje prethodno mišljenje, a radi njegove potvrde može zatražiti i lično i izjašnjavanje građana s područja Kantona na neki od propisanih načina.“ Ustavom⁹¹ Kantona Sarajevo isto kao i temeljem Ustava Unsko-sanskog kantona i Ustava Županije Zapadnohercegovačke općina je definirana kao jedinica lokalne samouprave, a glasi: “Na području Kantona obrazuje se više općina kao jedinica lokalne samouprave, sukladno Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi i zakonu i drugim propisima Federacije BiH.”

3.2.1. Zakon o lokalnoj samoupravi

Bosna i Hercegovina je 1994. godine ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Na razini države ne postoji Zakon o lokalnoj samoupravi, već su ti zakoni donijeti u okviru entiteta i u županijama/kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Prema Zakonu⁹² o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonu⁹³ o lokalnoj samoupravi Republike Srpske lokalna samouprava se ostvaruje u općini i gradu, a izvršavaju je građani i tijela jedinica lokalne samouprave. Ovim zakonima se između ostalog uređuju pitanja izravnog sudjelovanje građana u odlučivanju, nadzora nad radom tijela jedinica lokalne samouprave, javnosti rada, odnosa i suradnje federalnih i kantonalnih/županijskih vlasti i jedinica lokalne samouprave. Poglavlje X. Zakona⁹⁴ o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i poglavljje IX. Zakona⁹⁵ o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine posvećeni su izravnom (neposrednom) sudjelovanju građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave. Građani izravno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinica lokalne samouprave putem referendumu, mjesnoga zbora građana i drugih oblika izravnog sudjelovanja. Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruge građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen zakonom i

⁹¹ Članak 35. stavak 1. Ustava Kantona Sarajevo

⁹² Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09

⁹³ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 101/04, 42/05 i 118/05

⁹⁴ Od članka 98. do članka 105. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

⁹⁵ Od članka 43. do članka 46. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

statutom jedinice lokalne samouprave. Zakonom⁹⁶ o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisuje broj od maksimalno 5 % ukupnoga broja građana upisanih u birački popis koji je potreban da se tijelu jedinice lokalne samouprave podnese inicijativa za donošenje određenoga akta ili rješavanje određenoga pitanja iz njegovoga djelokruga, dok je prema članku 104. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske za podnošenje inicijative građana potrebno od 5 do 7 % ukupnoga broja građana upisanih u birački popis. Prema istom članku stavkom 2. propisano je da tijela jedinica lokalne samouprave moraju osigurati javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluka o proračunu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom.

U sklopu poglavlja X. pod 1. Zakona⁹⁷ o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i poglavlja VI. Zakona⁹⁸ o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisuju se načini organiziranja i odlučivanja građana putem mjesne zajednice kao mjesta organiziranja mjesne samouprave. Prema Zakonu⁹⁹ o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine „Mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje se u mjesnoj zajednici kao obveznom obliku mjesne samouprave koju osniva vijeće, te gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave, sukladno statutu jedinice lokalne samouprave“, a prema Zakonu¹⁰⁰ o lokalnoj samoupravi Republike Srpske glasi: „Područje jedinice lokalne samouprave može se podijeliti na mjesne zajednice ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika jedinice lokalne samouprave.“

Osnivanje, unutarnja organizacija, aktivnost, financiranje i registracija mjesnih zajednica na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine regulirano je Zakonom o mjesnim zajednicama. Prema ovom Zakonu „Mjesna zajednica je registrirana udruga koja ima za cilj omogućavanje udjela građana u radu institucija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, i to kroz savjetodavnu aktivnost o pitanjima koja se tiču unaprjeđivanja kvalitete življjenja stanovnika područja određene mjesne zajednice.“¹⁰¹

⁹⁶ Članak 45. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

⁹⁷ Od članka 106. do članka 109. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

⁹⁸ Od članka 24. do članka 32. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

⁹⁹ Članak 24. stavak 1. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

¹⁰⁰ Članak 106. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

¹⁰¹ Članak 2. „Zakona o mjesnim zajednicama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine“, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 3/03 i 19/07

<www.skupstinabd.ba/zakoni/64/h/Zakon%20o%20mjesnim%20zajednicama%20u%20Brcko%20

Poglavlje III. Zakona¹⁰² o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona¹⁰³ posvećeno je neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju. Istim Zakonom¹⁰⁴ propisano je da „Građani imaju pravo da učestvuju u raspravi i vođenju poslova iz djelokruga općine i grada, na zboru građana i putem građanske inicijative i da odlučuju putem referendumu, u skladu sa zakonom i Statutom općine i grada.“ Prema ovom zakonu postupak održavanja referendumu propisuje se Statutom općine odnosno grada u skladu sa zakonom, a raspisuje ga Općinsko vijeće.¹⁰⁵



Fotografija 2. Normativno-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u odlučivanju

distriktu-Sl.glasnik%20Brcko%20DC,br.3-03.pdf> (21.4.2013.).

¹⁰² Od članka 13. do članka 18. Zakona o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona, broj: 6/98

¹⁰³ Tuzlanski kanton je jedan od 10 kantona/županija u FBiH. Zakon o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona, kao i Zakoni o lokalnoj samoupravi ostalih kantona/županija uskladieni su sa Zakonom o načelima lokalne samouprave u FBiH.

¹⁰⁴ Članak 13. Zakona o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona

¹⁰⁵ Članak 29. stavak 10. Zakona o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona

3.2.2. Zakon o slobodi pristupa informacijama

Povećani značaj komunikacije u novoj, otvorenoj javnoj upravi iskazan je kroz usvajanje Zakona o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI)¹⁰⁶ i zahtijeva proaktivno ponašanje općinskih/gradskih dužnosnika, vezano za informiranje i konsultiranje s građanima (Martinović, 2010, 26). Zakonom o slobodi pristupa informacijama uređuje se pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne uprave. Bosna i Hercegovina je prva država u regiji koja je 2000. usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, najprije na državnoj razini, a zatim 2001. godine i u oba entiteta. Zakon o slobodi pristupa informacijama promovira transparentnost i odgovornost u radu tijela javne uprave. Obveza tijela lokalne samouprave je da osiguraju javnost i transparentnost svoga rada što podrazumijeva uključivanje javnosti u procese donošenja odluka, kao i procese realiziranja donesenih odluka. Prema ovom Zakonu tijela javne uprave dužna su pomoći građanima pripremiti zahtjev za pristup informaciji, prikupiti informacije kako bi se odgovorilo na traženi zahtjev, poštovati zakonom propisani rok (15 dana) i osigurati pristup traženim informacijama.

Pravo na pristup informacijama zaštićeno je i Europskom konvencijom¹⁰⁷ o ljudskim pravima, a koji glasi da svatko ima pravo na slobodu izražavanja što uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice, a što je potvrđio i Europski sud za ljudska prava¹⁰⁸ u predmetu ‘Társaság a Szabad-ság jogokért’ protiv Mađarske. U presudi je utvrđena obveza države ne sprječavati protok informacija potrebnih za javnu diskusiju o pitanjima od javnog značenja. Naime, Sud smatra da prepreke koje javna vlast stvara kako bi sprječila pristup informacijama od javnog interesa mogu obeshrabriti i odvratiti one koji rade u medijima ili srodnim područjima od obavljanja svoje djelatnosti. To bi moglo imati kao posljedicu da mediji više ne bi bili u mogućnosti igrati vitalnu ulogu „javnih čuvara“.

¹⁰⁶ Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik BiH, broj: 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11, Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 32/01 i 48/11, Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 20/01

¹⁰⁷ Članak 10. „Europska konvencija o ljudskim pravima“, 13.2.2006. <www.hjpc.ba/dc/pdf/Europska%20konvencija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf> (23.4.2014.).

¹⁰⁸ „Europski sud za ljudska prava“, 5.6.2011. <www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2009-02%202012%20Europski%20sud.pdf> (23.4.2014.).

3.2.3. Ostali normativno-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u odlučivanju

Uredbom¹⁰⁹ o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i akata uređuju se pravila za postupanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, federalnih ministarstava, federalnih uprava i federalnih upravnih organizacija u pripremi prednacrta/nacrta/prijedloga zakona, strategija, programa i drugih akta koje donose ili predlažu federalna tijela i Vlada, a u cilju osiguravanja sudjelovanja zainteresirane javnosti. Člankom 9. ove Uredbe obvezuju se federalna ministarstva, uprava i upravne organizacije da nakon utvrđivanja teksta pravnog propisa i drugog akta od interesa za javnost iste postave na svoju internet stranicu uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta i pozovu na dostavu komentara, obaveštavanjem onih koji su na popisu institucije za konzultacije, uz slanje informacija o tome kako mogu doći do primjerka pravnog propisa ili drugog akta.

Uredbom¹¹⁰ o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata utvrđuje se postupak pripreme, izrade i sadržaj planskih dokumenata na svim razinama prostornog planiranja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema članku 7. ove Uredbe u svim fazama pripreme i izrade planskih dokumenata na svim razinama prostornog planiranja u Federaciji Bosne i Hercegovine obvezno je osigurati sudjelovanje javnosti.

3.2.3.1. Strategija razvoja i reforme lokalne samouprave i javne uprave

Narodna skupština Republike Srpske usvojila je 22.6.2009. Strategiju¹¹¹ razvoja lokalne samouprave za razdoblje 2009.-2015. godine kojom se, između ostalog, predviđa jačanje e-Uprave i e-sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka, kao i funkcionalna i decentralizirana lokalna samouprava. Strateškim ciljem 4. predviđeno je jačanje neposrednog sudjelovanja građana u poslovima lokalne samouprave, što obuhvaća programe jačanja mjesnih zajednica, jačanja uloge civilnog društva i program e-sudjelovanja. Operativni ciljevi jačanja

¹⁰⁹ Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 51/12

¹¹⁰ Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 63/04, 50/07 i 84/10

¹¹¹ „Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009.-2015. godine”, 2010., 2.3.2011. <www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/muls/Documents/strategija%20razvoja%20lokalne%20samouprave%20u%20republici%20srpskoj%20za%20period%202009-2015.pdf> (2.1.2012.).

mjesnih zajednica su reguliranje uloge mjesnih zajednica (2011.) i osiguranje aktivnog sudjelovanja mjesnih zajednica u procesu donošenja i realizacije odluka (2012.). Operativni ciljevi jačanja uloge civilnog društva su redefiniranje i reaffirmiranja oblika neposrednog sudjelovanja građana (2011.), unapređenje transparentnog rada lokalnih vlasti i javnih poduzeća (2011.) i osiguranje aktivnog sudjelovanja nevladinih organizacija u donošenju i praćenju odluka lokalne samouprave (2012.). Operativni ciljevi programa e-sudjelovanja su razvijanje platforme e-sudjelovanja građana u procesima odlučivanja (2011.), osposobljavanje uprave i građana za korištenje mehanizama e-sudjelovanja (2013.) i unapređenje kapaciteta i utjecaj lokalnih medija u razvoju lokalne demokracije (2013.). Ostvarenjem ovog cilja između ostalog unaprijedit će se međusobno povjerenje, kako između građana, različitih društvenih grupa, tako i između građana i vlasti. Aktivnosti u oblasti e-Uprave uglavnom su planirane za 2013. i 2014. godinu, ali aktivnosti koje su bile predviđene u oblasti e-sudjelovanja tijekom 2010., prema monitoringu¹¹² Strategije urađenom krajem 2011. godine, uglavnom nisu realizirane.

U Federaciji Bosne i Hercegovine ne postoji Strategija razvoja lokalne samouprave ili neki sličan strateški dokument za razvoj lokalne samouprave, odnosno za razvoj e-Uprave. Strategiju¹¹³ za razvoj lokalne uprave u Bosni i Hercegovini izradila je 2006. godine, skupina sastavljena od predstavnika općina, nevladinih organizacija i eksperata, a usvojili su je entitetski savezi gradova i općina. U strateškom cilju V. Strategije stoji: ostvariti visok stupanj građanskog sudjelovanja u javnim poslovima tako da građani značajno utječu na donošenje javnih odluka i uopće, na kvalitetu svog života i života svojih sugrađana. Ostvarenje ovog cilja znači izgradnju lokalne razine vlasti u kojem je aktivno sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka stvarno, izvjesno i održivo. Ostvarenje ovog cilja treba doprinijeti izgradnji povjerenja između građana i lokalne vlasti i stvaranju nove političke kulture, koju odlikuje jačanje uloge i izravnog utjecaja građana i vlikog broja raznovrsnih grupa koje zastupaju specifične interese zajednice. Operativnim ciljem 4.4. Strategije predviđena je razvijena praksa elektronskog pružanja usluga na konceptu e-Uprave, do 2015. godine. Strategija za razvoj lokalne uprave u Bosni i Hercegovini nikada nije usvojena od strane Parlamenta, odnosno od strane entitetskih vlada i iz tog razloga nikada nije mogla biti implementirana.

¹¹² „Monitoring implementacije Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srbiji“, 8.10.2012. <www.mdpinicijative.ba/images/dokumenti/Monitoring%20RS%20Strategije%20za%20razvoj%20lokalne%20samouprave.pdf> (29.11.2012.).

¹¹³ „Strateški plan razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini“, 2006., 13.7.2006. <www.sogfbih.ba/design/links_open.php?id=11> (2.1.2012.).

Strategija¹¹⁴ reforme javne uprave u BiH je sveobuhvatan i univerzalan dokument koji pruža strateški okvir za navedenu reformu. Strategija reforme javne uprave navodi temeljna načela reforme javne uprave: otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost, djelotvornost i koherentnost, te precizira ciljeve reforme: učiniti javnu upravu organiziranom, troškovno učinkovitijom i profesionalnom i osigurati da služi građanima u skladu s najboljom europskom praksom. U dijelu Strategije koji govori o informacijskim tehnologijama istaknuto je da će informacijske tehnologije biti ključni element i instrument reforme javne uprave u povećanju učinkovitosti i poboljšanju kvalitete pruženih usluga, s ciljem povećanja uporabe informacijskih tehnologija u javnoj upravi kako bi se uprava učinila odgovornijom, transparentnijom i djelotvornijom, poboljšalo pružanje informacija i usluga, kao i potaklo sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka. Strategiju reforme javne uprave u BiH izradio je Ured¹¹⁵ koordinatora za reformu javne uprave u BiH. Za implementaciju Strategije javne uprave usvojen je Akcijski plan 1, potom i Revidirani akcijski plan 1, a koji su pripremili Ured koordinatora za reformu javne uprave i EUPAR (Jačanje kapaciteta Ureda koordinatora za reformu javne uprave) projektni tim. Nakon revizije Akcijskog plana 1, Revidirani akcijski plan 1¹¹⁶ usvojili su, tijekom 2011. godine, Vijeće ministara BiH, te Vlade FBiH, RS-a i Brčko distrikta BiH. Usvojivši Revidirani akcijski plan 1, vlade u BiH su još jednom potvrđile opredijeljenost za ispunjenje jednog od šest ključnih uvjeta iz Europskog partnerstva, odnosno provođenje reforme javne uprave u BiH jednog od instrumenata procesa stabilizacije i pridruživanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji. Nakon sveobuhvatnih analiza u šest reformskih oblasti, te mnogobrojnih konzultacija i usuglašavanja stavova, nove mjere i aktivnosti koje institucije uprave moraju ispuniti do kraja 2014. godine trebale bi ubrzati proces reforme javne uprave i doprinijeti bržem ispunjenju uvjeta koji se traže od bh. administracije u procesu pridruživanja Europskoj uniji.

¹¹⁴ Strategiju reforme javne uprave u BiH 2006. godine usvojili su Vijeće ministara BiH, entitetske i Vlada Brčko distrikta BiH, potvrđujući opredijeljenje i prihvaćajući odgovornost za provođenje reforme javne uprave. Usvajanjem Strategije, Vijeće ministara, entitetske i Vlada Brčko distrikta BiH prihvatile su obvezu redovitog izvješćivanja javnosti o napretku reforme i volju da je u skladu s rezultatima unaprjeđuju. „Strategija reforme javne uprave”, 3.10.2006. <www.ecdl.ba/Strategija_reforme_javne_uprave.pdf> (12.11.2012.).

¹¹⁵ Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH osnovan je Odlukom Vijeća ministara u listopadu 2004. godine. Vizija Ureda je unapređenje usluga vlasti posredstvom reformirane javne uprave, a misijainiciranje, koordinacija i promocija reforme na svim razinama, s ciljem zaštite interesa građana BiH. „O Uredu koordinatora za reformu javne uprave“, <www.parco.gov.ba/cro/?page=8> (2.11.2012.).

¹¹⁶ „Revidirani akcioni plan 1“, 11.12.2011. <www.parco.gov.ba//?id=2839> (7.6.2014.).

3.2.3.2. Statuti općina/gradova i mjesnih zajednica

Temeljni normativno-pravni akt općine/grada je Statut kojim se između ostalog uređuju pitanja ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, samoupravni djelokrug općine, međusobni odnos tijela vlasti, mjesna samouprava, izravno sudjelovanje građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, suradnja s drugim jedinicama lokalne samouprave, propisi i drugi akti, javnost rada, kao i druga pitanja važna za ustrojstvo i rad općine/grada.

Prema Statutu¹¹⁷ Općine Goražde¹¹⁸ „Mjesna samouprava ostvaruje se u mjesnim zajednicama kao obaveznom obliku mjesne samouprave.“ Mjesna samouprava podrazumijeva pravo građana da izravno sudjeluju u odlučivanju o određenim lokalnim poslovima koji neposredno utječu na njihov svakodnevni život i rad. „Organi mjesne zajednice su: Savjet mjesne zajednice i Zbor¹¹⁹ građana mjesne zajednice.“¹²⁰ „Građani u mjesnoj zajednici kroz organe mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice, utvrđene zakonom, ovim Statutom i Statutom mjesne zajednice.“¹²¹ Prema Statutu¹²² „Građani na teritoriji općine mogu neposredno da učestvuju u odlučivanju o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga Općine: referendumom, mjesnim zborovima građana, građanskom inicijativom i drugim oblicima.“ „Prijeđlog za raspisivanje referendumu mogu podnijeti: jedna trećina vijećnika Općinskog vijeća, Općinski načelnik, jedna trećina mjesnih zajednica.“¹²³ Temeljem Statuta¹²⁴ Općine Goražde „Građani na mjesnom zboru mogu inicirati i organizovanje poslova koji neposredno utiču na svakodnevne potrebe života i rada građana kao što su: izgradnja i održavanje putova, kanalizacije, vodovoda i drugih komunalnih potreba i infrastrukture, uređenje naselja, izgradnja i uređenje parkova, dječjih igrališta, sportskih i drugih objekata,

¹¹⁷ Članak 45. Statuta Općine Goražde, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, broj: 13/07, „Statut općine Goražde“, 18.11.2007. <www.gorazde.ba/dokumenti/statut.pdf> (3.9.2012.).

¹¹⁸ Prema preliminarnim rezultatima popisa stanovništva iz listopada 2013. Općina Goražde ima 22.080 stanovnika.

¹¹⁹ Prema članku 75. Statuta Općine Široki Brijeg, Službeni glasnik Općine Široki Brijeg, broj: 4/08 i 5/12, tijela mjesne zajednice su Vijeće mjesne zajednice i predsjednik Vijeća mjesne zajednice.

¹²⁰ Članak 56. Statuta Općine Goražde

¹²¹ Članak 53. Statuta Općine Goražde

¹²² Članak 66. Statuta Općine Goražde

¹²³ Članak 68. Statuta Općine Goražde

¹²⁴ Članak 70. Statuta Općine Goražde

zaštita okoliša i slično. Prema Statutu¹²⁵ Općinsko vijeće mora razmotriti građansku inicijativu koju je svojim potpisom podržalo najmanje 3 % birača upisanih u birački popis, što prije, a najkasnije u roku od 60 dana.

Statutom¹²⁶ Grada Banja Luka¹²⁷ propisano je da se mjesna zajednica obrazuje odlukom Skupštine Grada za područje na kojem postoji interes stanovnika koje predstavlja teritorijalnu i funkcionalnu cjelinu, a na kojem postoji međusobna povezanost građana i mogućnost ostvarivanja zajedničkih interesa i potreba. Prema Statutu¹²⁸ Grada Banja Luka oblici neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi su: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, javna rasprava, paneli građana, sati građana u Skupštini Grada i drugi oblici sudjelovanja. Prijedlog za raspisivanje referendumu mogu podnijeti: jedna trećina odbornika, gradonačelnik ili najmanje 10 % birača upisanih u birački popis Grada,¹²⁹ a postupak o provođenju referendumu utvrđen je Zakonom¹³⁰ o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske.

Jedna od rijetkih općina u Bosni i Hercegovini u kojoj je pored Statuta¹³¹ regulirano sudjelovanje građana u procesu odlučivanja je Općina Livno. Općinsko vijeće Livna je donijelo Odluku¹³² o neposrednom sudjelovanju građana u lokalnoj samoupravi. Ovom Odlukom detaljnije se uređuju oblici, način i postupak neposrednog sudjelovanja građana u obavljanju poslova za ostvarivanje lokalne samouprave.

Statutom mjesne zajednice između ostalog uređuje se djelokrug rada mjesne zajednice, njena organizacija, tijela i njihova prava i dužnosti, javnost rada i

¹²⁵ Članak 71. Statuta Općine Goražde

¹²⁶ Članak 93. Statuta Grada Banja Luka, Službeni glasnik Grada Banja Luka, broj: 25/05, 30/07, 17/12 i 20/14

¹²⁷ Izabran je Grad Banja Luka koji se nalazi u Republici Srpskoj iz razloga što postoje određene različitosti u organiziranju mjesnih zajednica kao i oblicima neposrednog odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj.

¹²⁸ Članak 78. Statuta Grada Banja Luka

¹²⁹ Članak 81. Statuta Grada Banja Luka

¹³⁰ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 42/10

¹³¹ Prema članku 87. Statuta Općine Livno oblici izravnoga sudjelovanja u odlučivanju i očitovanju građana o lokalnim poslovima iz samoupravnoga djelokruga Općine su: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, podnošenje podnesaka i pritužbi, drugi oblici izravnoga sudjelovanja građana u odlučivanju i očitovanju. Statut Općine Livno, Službeni glasnik Općine Livno, broj: 5/08

¹³² „Odluka o neposrednom sudjelovanju građana u lokalnoj samoupravi“, 12.12.2010. <www.livno.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=350&Itemid=101> (21.11.2012.).

druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice i život građana u njoj. Prema Statutu¹³³ mjesne zajednice Grad 1 „Tijela mjesne zajednice sukladno zakonu i Statutu su: Vijeće mjesne zajednice i Zbor građana mjesne zajednice.“ Istim Statutom¹³⁴ propisan je način izbora članova vijeća mjesne zajednice - biraju se neposrednim tajnim glasovanjem, te je definiran zbor¹³⁵ građana kao tijelo konzultiranja i oblik izravnog sudjelovanja u odlučivanju u lokalnim poslovima.

3.2.3.3. Strategija partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima

Strategijom partnerstva¹³⁶ tijela lokalne samouprave i građana omogućuje se institucionalizacija partnerstva između lokalne samouprave i građanskog društva kojeg čine građani pojedinci, interesne skupine građana, udruge građana i mjesne zajednice. Strategija definira aktivnosti u partnerstvu, a njenim usvajanjem i provođenjem lokalna uprava iskazuje predanost podupiranju povećanog sudjelovanja građana u odlučivanju. Svrha strategije partnerstva je stvaranje okruženja i davanje smjernica za sudjelovanje građana u upravljanju, odlučivanju i rješavanju pitanja koja su u njihovom i općem interesu. Mehanizmi za proces partnerstva, odnosno za zajedničku identifikaciju problema mogu biti sve vrste javnih skupova (zborovi građana, javne rasprave, neformalni susreti s građanima), inicijative mjesnih zajednica, građanske inicijative, koordinacijski sastanci s grupama građana i sl. Mogući mehanizmi za zajedničku izradu akcijskog plana najčešće su zajednička povjerenstva, mješovite radne skupine po pojedinim temama (nakon identificiranja problema), koordinacijski sastanci sa zainteresiranim skupinama i slični, konkretnoj situaciji prikladni mehanizmi. Zajednička provedba akcijskog plana moguća je na razne načine, prije svega sudjelovanjem samih građana ili grupa građana u financiranju i provedbi projekta, korištenjem stručnih i fizičkih kapaciteta, sudjelovanjem u raznim odborima i provedbenim tijelima, te korištenjem drugih resursa. Strategiju partnerstva istovjetnog sadržaja usvojilo je 70 općina u Bosni i Hercegovini u sklopu OEŠS-ovog projekta „Ugovor“.

¹³³ Članak 13. Statuta mjesne zajednice Grad 1, Općina Livno, 2010. Statut mjesne zajednice Grad 1 iz Općine Livno je jedan od rijetkih Statuta mjesnih zajednica koji je bio dostupan stoga je izabran kao primjer.

¹³⁴ Članak 18. stavak 1. mjesne zajednice Grad 1

¹³⁵ Članak 23. stavak 1. mjesne zajednice Grad 1

¹³⁶ Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima, Službeni glasnik Općine Široki Brijeg, broj: 2/08

3.2.3.4. Sporazum između lokalnih i viših razina vlasti i nevladinih/neprofitnih organizacija

Prema Zakonu¹³⁷ o udrugama/udruženjima i fondacijama, udruga/udruženje je svaki oblik dobrovoljnog povezivanja više fizičkih ili pravnih osoba radi unapređenja i ostvarivanja nekog zajedničkog ili općeg interesa ili cilja, u skladu s Ustavom i Zakonom, a čija osnovna svrha nije stjecanje dobiti. Fondacija je pravna osoba koja nema svoje članstvo, a cilj njenog osnivanja je upravljanje određenom imovinom u općem ili zajedničkom interesu.

Sporazum između Općinskog vijeća, Općinskog načelnika i nevladinih organizacija je nastao kao rezultat inicijative Koalicije nevladinih organizacija 'Raditi i uspjeti zajedno', formirane 2001. godine i predstavlja okvirni mehanizam za razvoj i održavanje suradnje između nevladinog sektora i institucija vlasti na općinskoj razini u Bosni i Hercegovini. Osnovni cilj Sporazuma je da se njegovim usvajanjem u određenoj općini institucionalizira odnos između nevladinog sektora i općinskih vlasti kroz uspostavljanje jasnih, učinkovitih i transparentnih procedura međusobne suradnje kako bi se na lokalnoj razini podržao razvoj civilnog društva i partnerskog djelovanja s vlastima na rješavanju problema od javnog interesa (CPCD, 2011, 7). Danas je u Bosni i Hercegovini 100 općina/gradova koje imaju usvojen neki od dokumenata, koji uređuju oblast suradnje između lokalnih tijela vlasti i nevladinih organizacija.

Sporazum između Općinskog načelnika i nevladinih organizacija koje djeluju na području Općine Cazin,¹³⁸ predstavlja njihovo opredjeljenje da se, dugo vremena podržavani rad i razvoj nevladinog sektora na ovom teritoriju, uredi ovim aktom u cilju da se, na osnovama zajedničkih vrijednosti koje ostvaruje nevladini i javni sektor, uspostave jasne, učinkovite i transparentne procedure međusobne suradnje i partnerstva. Strane potpisnice ovog sporazuma su suglasne da se u međusobnoj suradnji pridržavaju zajedničkih vrijednosti i građanskih inicijativa koje proizlaze iz zakonskih propisa i akata koje su temelj i okvir za prava građana da se slobodno i bez ograničenja međusobno udružuju, u izgradnji demokrat-

¹³⁷ Članak 2. Zakona o udrugama/udruženjima i fondacijama, Službeni glasnik BiH, broj: 32/01 i 42/03, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 52/01 i 42/05, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 45/02

¹³⁸ Primjer: „Sporazum između Općinskog načelnika i nevladinih/neprofitnih organizacija Općine Cazin“, 26.6.2012.

<www.opcinacazin.ba/dokumenti_link_uz_vijest/26062012_Sporazum_o_saradnji_Skupstine_opstine_Opstinskog_nacelnika_i_nevladinih_neprofitnih organizacijaBOS.pdf> (23.10.2012.). Sporazum istovjetnog ili sličnog sadržaja potpisalo je 79 općina u Bosni i Hercegovini.

skog društva zasnovanog na: sudjelovanju građana u odlučivanju, individualnoj slobodi i odgovornosti, suradnji lokalnih vlasti i građana, građanskoj solidarnosti, toleranciji i uvažavanju različitosti, socijalnoj pravdi, uvažavanju različitih formi institucionalnog djelovanju, transparentnosti i trajnoj usmjerenoći ka stvaranju djetotvornih normativa, koji će unaprijediti odnose između općinskih vlasti i nevladinih organizacija. Osnovni cilj Sporazuma je uspostavljanje jasne, učinkovite i transparentne suradnje javnog i nevladinih sektora.

Vijeće ministara¹³⁹ Bosne i Hercegovine usvojilo je u travnju 2007. Sporazum¹⁴⁰ o suradnji između Vijeća ministara i nevladinih sektora u Bosni i Hercegovini. Sporazum između Vijeća ministara BiH i nevladinih sektora pruža okvir koji će pomoći usmjeravanju zajedničkog odnosa na svim razinama vlasti u BiH, od lokalnih zajednica (općina) do razine države (BiH). Ovim Sporazumom se potvrđuje opredijeljenost Vijeća ministara BiH i nevladinih sektora da ojačaju svoje obveze i odgovornosti u ispunjavaju preuzetih uloga u razvoju i pružanju javne politike i da Vijeće ministara BiH preuzima obavezu i ojača svoju ulogu u promoviranju dobrovoljnih i društvenih aktivnosti u svim oblastima društvenog života. Unutar organizacijskog ustrojstva Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine u travnju 2008. osnovan je Ured za suradnju s nevladnim sektorom.

3.2.3.5. Strategija komuniciranja s javnošću

Jedan od osnovnih preduvjeta za uspješno komuniciranje jedinice lokalne samouprave s građanima i jedan od temeljnih normativno-pravnih akata jedinica lokalne samouprave je Strategija komuniciranja s javnošću. Prema istraživanju (Martinović, 2010, 125) provedenom u 2008. i 2010. godini od 41 općine/grada u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih istraživanjem 21 općina/grad posjeduje Strategiju, u 10 općina/gradova u tijeku je izrada Strategije, a ostalih 10 jedinica lokalne samouprave nema Strategiju komuniciranja s javnošću. Prema rezultatima istraživanja provedenih početkom 2013. od 13 jedinica lokalne samouprave pet općina/gradova posjeduje Strategiju komuniciranja s javnošću.

¹³⁹ Sporazum je Vijeće ministara BiH usvojilo 26.4.2007., a isti je potpisano 7.5.2007. od strane predsjednika Vijeća ministara BiH i predstavnika nevladinih sektora.

¹⁴⁰ "Sporazum o suradnji Vijeća ministara BiH i nevladinih sektora u BiH", 14.7.2011. <www.civilnodrustvo.ba/files/Sporazum_o_suradnji_izmedju_Vijeca_ministara_BiH_i_nevladinih_sektora_u_BiH_Hr.pdf> (30.10.2012.).

Strategija je ukupan pristup programu ili kampanji i posvećena je detaljima koji su vidljivi u analizi dostupnih informacija. Strategiju ne treba poistovjećivati s ciljevima i treba biti prije taktike. Dakle, cilj, zatim strategija i na kraju taktika (Gregory, 2006, 118). Kada je riječ o strategiji odnosa s javnošću razlikujemo četiri vrste strategije: kreativna strategija (pomaže da se razvije imidž i reputacija), strategija skupa (cilj je povećanje konkurenčke prednosti i učinka), adaptacijska strategija (u smislu prihvatanja promjene i očuvanja vrijednosti) i obrambena strategija (suprotstavljanje neprijateljskim stavovima) (Davis, 2004, 76).

Bez obzira na stupanj razvijenosti općine/grada, dosadašnje iskustvo u informacijskim akcijama i trenutno stanje (stupanj formiranosti info/PR-službe), primarni kriteriji po kojima se vrednuju nacrti strategija komuniciranja tijela lokalne samouprave s javnošću su:

1. Građani a) njihovo informiranje o Zakonu o slobodi pristupa informacijama i uopće, b) općinske inicijative njihovog uključivanja u demokratske procese, c) precizno definiranje segmenata javnosti, d) vlastite animatorsko-komunikacijske akcije općine (na demokratskoj edukaciji i razvijanju opće kulture komuniciranja građana);
2. Info-pult općine, PR služba a) formiranje službe, b) primjena vizualnih konstanti (grb na svim materijalima, identifikacijske kartice zaposlenih, oznake na vratima, vodič kroz službe sa fotografijama odgovornih i brojevima soba s planom), c) definiran i istaknut središnji prezentacijski/identifikacijski/akcijski slogan općine;
3. Vlastiti mediji a) leci, bilteni, časopisi, b) javni nastupi i tribine općinskih/gradskih djelatnika i načelnika općine, c) javne tematske konferencije/okrugli stolovi i njihova komunikacijska potpora;
4. Vanjski mediji a) uređen popis svih medija, novinara, urednika i agencijskih dopisnika, b) stalne rubrike/emisije u lokalnim, regionalnim i entitetskim medijima, kroz koje općina komunicira sa svojim građanima i širom javnošću/ciljnim javnostima c) interaktivni i permanentni kontakt sa svim medijima/konkretnim osobama, koje medijski prate ili ih mi animiramo da prate općinske djelatnosti i akcije;
5. Definirani odnosi s konkretnim segmentima javnosti (napisani s adresama, konkretnim osobama, kontakt telefonima) a) nevladine organizacije i institucije civilnog društva, b) domaći i inozemni gospodarstvenici/investitori (postojeći i ciljani), c) organizacije međunarodne zajednice, više administrativno-političke instance (združeni gradovi/općine, županije, entiteti, država Bosna i Hercegovina);

6. Konkretni nemedijski projekti općine (ekonomija, ekologija, kultura, religija, obrazovanje, sport, razvoj civilnog društva, priprema za uključivanje u Europu i sl.), koje treba popratiti zahtjevnijom informacijsko-komunikacijsko-promotivnom kampanjom (Spahić, 2003/2005, 33, 34).

U Strategiji komuniciranja¹⁴¹ Općine Jajce,¹⁴² u cilju bolje informiranosti građana o radu lokalne vlasti, te njihovog neposrednjeg uključenja u proces donošenja određenih akata na općinskoj razini istaknute su slijedeće metode sudjelovanja građana u odlučivanju:

- javne rasprave se organiziraju pri donošenju brojnih odluka, planova i programa (rasprave o Nacrtu proračuna, razvoju lokalne infrastrukture i drugih važnih projekata za Općinu Jajce). Javne rasprave se organiziraju prema potrebi, u skladu s planom i programom općinskih službi,
- javne tribine na kojima će građani biti informirani sa stanjem i problemima u funkcioniranju lokalne vlasti i uz nazočnost najvišeg rukovodstva općine, a organiziraju se najmanje dva puta godišnje,
- okrugli stolovi na kojima se analizira postojeće stanje u zajednici, te daju smjernice za realizaciju postavljenih ciljeva koji se tiču gospodarskog i društvenog razvoja općine. Okrugli stolovi se mogu organizirati na vlastitu inicijativu, ali i na inicijativu građana uz angažiranje eksperata, stručnih suradnika i konsultanata. Organiziraju se prema potrebi u skladu s planom i programima općinskih službi.

U izravnoj komunikaciji s građanima koja se ostvaruje kroz gore spomenute metode, veoma je važno napomenuti da se povratna informacija građanima o održanim aktivnostima treba dostaviti na osnovi zapisnika i zaključaka sa spomenutih događaja. Metoda ankete koristi se za provjeru zadovoljstva građana i dobivanje određenih smjernica ka otklanjanju nedostataka, unapređenju stanja i poboljšanju komunikacije. Anketa se provodi i u slučajevima kada je potrebno osigurati mišljenje građana po specifičnim temama, koje mogu uključivati različite projekte od značaja za lokalnu zajednicu, i to najmanje dva puta godišnje.

¹⁴¹ Poglavlje 8. stavak 2.4. „izravna komunikacija s građanima”, „Strategija komuniciranja Općine Jajce”, 11.1.2010. <www.opcina-jajce.ba/index.php/dokumenti/cat_view/40-strategija-komuniciranja.html> (30.1.2012.).

¹⁴² Odabrana je Strategija komuniciranja općine Jajce iz razloga jer je Općina Jajce odabrana kao primjer dobre prakse pri izradi Strategije u okviru OEŠS-ove komponente „Mediji i komunikacija”.

3.3. Zakonsko-pravni okvir za sudjelovanje građana u odlučivanju u zemljama regije i u razvijenim europskim zemljama

3.3.1. Zemlje regije

Ustavom Republike Srbije¹⁴³ propisano je da su nositelji suvereniteta građani, a suverenitet ostvaruju referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabralih predstavnika. Republički referendum kao izravno sudjelovanje građana u odlučivanju raspisuje Narodna skupština.¹⁴⁴ Ustavom¹⁴⁵ Republike Srbije propisuje da pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata imaju osim narodnih poslanika, Vlade i skupštine autonomne pokrajine i najmanje 30.000 birača ili Narodna skupština raspisuje referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti na zahtjev svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača. Referendum kao neposredni način sudjelovanja građana u odlučivanju spominje se u Ustavu¹⁴⁶ Republike Srbije i u slučaju osnivanja, ukidanja i promjeni teritorije jedinice lokalne samouprave kojem prethodi referendum na teritoriji te jedinice lokalne samouprave i u slučaju kada referendum u općini raspisuje Skupština općine.¹⁴⁷ Prijedlog za promjenu Ustava¹⁴⁸ osim jedne trećine narodnih poslanika, predsjednika Republike i Vlade može podnijeti najmanje 150.000 birača. Ustavom¹⁴⁹ se propisuje da Narodna skupština usvaja akt o promjeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu. Zakonom¹⁵⁰ o lokalnoj samoupravi Republike Srbije propisano je da jedinice lokalne samouprave mogu da osnivaju mjesne zajednice ili druge oblike mjesne samouprave, u skladu sa zakonom i statutom. U III. poglavljtu Zakona¹⁵¹ regulirano je neposredno sudjelovanje građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Oblici neposrednog sudjelovanja građana u ostvarivanju lokalne samouprave su: građanska inicijativa, zbor građana i referendum.¹⁵² Građani putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje

¹⁴³ Članak 2. stavak 1. Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj: 98/06

¹⁴⁴ Članak 99. stavak 3. Ustava Republike Srbije

¹⁴⁵ Članak 107. i 108. Ustava Republike Srbije

¹⁴⁶ Članak 188. stavak 3. Ustava Republike Srbije

¹⁴⁷ Članak 19. stavak 2. Ustava Republike Srbije

¹⁴⁸ Članak 203. stavak 1. Ustava Republike Srbije

¹⁴⁹ Članak 203. stavak 6. Ustava Republike Srbije

¹⁵⁰ Članak 8. Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, broj: 129/07

¹⁵¹ Od članka 67. do članka 71. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srbije

¹⁵² Članak 67. Zakona o lokalnoj samoupravi RS

akata u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promjenu statuta ili drugih akata, kao i raspisivanje referenduma, a Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za pokretanje građanske inicijative koje ne može da bude manji od 5 % ukupnog broja birača.¹⁵³ Zakonom¹⁵⁴ su regulirani načini i razlozi sazivanja zabora građana i raspisivanje referenduma kojeg raspisuje Skupština općina ili na prijedlog 10 % od ukupnog broja registriranih birača. U selima, za dva ili više sela i u gradskim naseljima, temeljem Zakona¹⁵⁵ mogu se osnovati mjesne zajednice. O osnivanju ili ukidanju mjesnih zajednica odlučuje Skupština općine uz prethodno pribavljeni mišljenje građana.¹⁵⁶ Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi¹⁵⁷ Republika Srbija uređuje način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative.

Ustavom¹⁵⁸ Republike Hrvatske¹⁵⁹ narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Hrvatski sabor može raspisati¹⁶⁰ referendum o prijedlogu promjene Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugim pitanjima iz svog djelokruga. Predsjednik Republike može također na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske. Hrvatski sabor raspisuje referendum i na zahtjev 10 % od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Na referendumu se odlučuje većinom glasova birača koji su pristupili referendumu. Ustavom¹⁶¹ je propisano da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. U naselju ili dijelu naselja mogu se, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave.¹⁶² Odluka o udruživanju Republike Hrvatske, prema Ustavu,¹⁶³ donosi se na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu. Zakonom o lokalnoj i područnoj

¹⁵³ Članak 68. Zakona o lokalnoj samoupravi RS

¹⁵⁴ Članci 69. i 70. Zakona o lokalnoj samoupravi RS

¹⁵⁵ Članak 72. Zakona o lokalnoj samoupravi RS

¹⁵⁶ Članak 73. Zakona o lokalnoj samoupravi RS

¹⁵⁷ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Službeni glasnik RS, broj: 48/94 i 11/98

¹⁵⁸ Članak 1. Ustava Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, Narodne novine, broj: 85/10

¹⁵⁹ Republika Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala punopravna 28. članica Europske unije.

¹⁶⁰ Članak 86. Ustava Republike Hrvatske

¹⁶¹ Članak 132. Ustava Republike Hrvatske

¹⁶² Članak 133. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske

¹⁶³ Članak 141. Ustava Republike Hrvatske

(regionalnoj) samoupravi¹⁶⁴ Republike Hrvatske propisani su načini i razlozi raspisivanja referenduma i sazivanja zbora građana kao neposrednih načina odlučivanja. Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Referendum raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog jedne trećine njegovih članova, na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, a u općini i gradu i na prijedlog polovice mjesnih odbora na području općine, odnosno grada i na prijedlog 20 % birača upisanih u birački popis općine ili grada. Općinsko, odnosno gradsko vijeće može tražiti mišljenje od mjesnih zborova građana o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga općine, odnosno grada, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom ili statutom. Prema Zakonu¹⁶⁵ građani imaju pravo predstavničkom tijelu predlagati donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. Prijedlog potpisom mora podržati najmanje 10 % birača upisanih u popis birača općine ili grada, odnosno županije. Zakonom¹⁶⁶ je propisano da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan i njihov zamjenik koji je izabran zajedno s njima mogu se opozvati putem referendumu. Raspisivanje referendumu za opoziv može predložiti 20 % ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima. Prema Zakonu¹⁶⁷ o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi odluka o opozivu općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima donesena ako se na referendumu za opoziv izjasnila većina birača koji su glasovali, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u popis birača u jedinici. Organiziranje mjesne samouprave uređuje Zakonom,¹⁶⁸ a glasi: „Mjesni odbor osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja).“ Prema Zakonu¹⁶⁹ tijela mjesnog odbora su vijeće mjesnog odbora

¹⁶⁴ Članak 24. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – pročišćeni tekst, Narodne novine, broj: 19/13

¹⁶⁵ Članak 25. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

¹⁶⁶ Članak 40. pod b. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

¹⁶⁷ Članak 40. pod c. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

¹⁶⁸ Članak 57. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

¹⁶⁹ Članak 61. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

i predsjednik vijeća mjesnog odbora, a Vijeće mjesnog odbora biraju građani s područja mjesnog odbora koji imaju biračko pravo. „Vijeće mjesnog odbora, u skladu sa statutom, radi raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od mjesnog značaja, može sazivati mjesne zborove građana.“¹⁷⁰ Zakonom¹⁷¹ o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske uređuje se raspisivanje i provedba referendumu¹⁷² i drugih oblika osobnog sudjelovanja hrvatskih državljana s biračkim pravom: savjetodavni referendum, zborovi građana i predstavke građana.

Ustavom Republike Slovenije¹⁷³ propisano je da svaki građanin ima pravo podnijeti predstavke i dostaviti druge inicijative od općeg značaja. Prema članku 88. Ustava zakoni mogu biti predloženi od strane Vlade ili od najmanje 5.000 birača. Narodna skupština temeljem Ustava¹⁷⁴ može raspisati referendum o bilo kojem pitanju koje je regulirano zakonom na vlastitu inicijativu ili ako to zahtijeva najmanje jedna trećina zastupnika (Narodna skupština broji 90 zastupnika), većina u Nacionalnom vijeću (Nacionalno vijeće je predstavničko tijelo za socijalne, ekonomske, stručne i lokalne interese i broji 40 članova) ili 40.000 birača. Na zahtjev 30 zastupnika Narodna skupština mora dostaviti predloženi ustavni amandman biračima na usvajanje na referendum.¹⁷⁵ Prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava može podnijeti dvadeset zastupnika Narodne skupštine, Vlada ili najmanje 30.000 birača.¹⁷⁶ Ustavom¹⁷⁷ je propisano da Narodna skupština mora dostaviti predloženi ustavni amandman biračima na usvajanje na referendumu, ako to zahtijeva najmanje 30 zastupnika, a amandman je usvojen ako dobije većinu glasova birača pod uvjetom da je natpolovična većina birača sudjelovala na referendumu. Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁷⁸

¹⁷⁰ Članak 63. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

¹⁷¹ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, broj: 33/96, 92/01, 44/06, 58/06 i 38/09

¹⁷² U Republici Hrvatskoj održana su dva referendumu i to: o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji održan je 22. siječnja 2012. i referendum o braku, koji je pokrenula građanska inicijativa „Ú ime obitelji“, održan je 1. prosinca 2013. godine.

¹⁷³ Članak 45. „Ustav Republike Slovenije”, 25.5.2007.
<www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html> (1.2.2012.).

¹⁷⁴ Članci 90. i 99. Ustava Republike Slovenije

¹⁷⁵ Članak 170. Ustava Republike Slovenije

¹⁷⁶ Članak 168. stavak 1. Ustava Republike Slovenije

¹⁷⁷ Članak 170. stavak 1. i 2. Ustava Republike Slovenije

¹⁷⁸ Članak 11. „Zakon o lokalnoj samoupravi”, <www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (3.2.2012.).

Republike Slovenije propisuje se da građani u općinama odlučuju o pitanjima lokalne samouprave izravno u svojim skupštinama, putem referendumu i kroz građansku inicijativu i posredno preko vijeća sastavljenog od članova izabralih na izborima. O izmjeni granica, pripajanju i osnivanju novih općina odlučuje se referendumom i to većinom glasova birača koji su izišli na referendum.¹⁷⁹ Zakonom¹⁸⁰ su određeni izravni oblici sudjelovanja građana u odlučivanju u općini, a to su: skupština građana, referendum i građanska inicijativa. Prema istom članku gradonačelnik (župan) je obvezan sazvati Skupštinu na zahtjev najmanje 5 % birača u općini, a Općinsko vijeće također mora raspisati referendum¹⁸¹ ako to zatraži najmanje 5 % birača. Propisano¹⁸² je da najmanje 5 % birača u općini može zahtijevati usvajanje ili ukidanje općeg akta ili drugih odluka iz nadležnosti Općinskog vijeća i drugih općinskih vlasti.

3.3.2. Njemačka

Prema Ustavu Njemačke¹⁸³ sva tijela državne vlasti proizlaze iz naroda koji ih ostvaruje kroz referendum, izbore i preko tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Ustavom¹⁸⁴ se propisuju razlozi raspisivanja referendumu na saveznoj razini u slučaju izmjene granica i razgraničenja saveznih teritorija, a da bi referendum dobio potvrdu, potrebno je da glasuje većina izišlih birača pod uvjetom da iznosi najmanje jednu četvrtinu stanovništva s pravom glasa u Zastupničkom domu. Za razliku od savezne razine, neposredna je demokracija u Njemačkoj puno zastupljena na razini pokrajina, te na komunalnoj razini. Neposredna demokracija dobila je novi poticaj nakon ujedinjenja dviju njemačkih država 1990. godine, kad se raspravljalo o ustavima novih pokrajina. Nakon toga u svim su se pokrajinama etablirali elementi neposredne demokracije, kako u pokrajinskim ustavima i zakonima, tako i na komunalnoj razini. Postupak je u svim pokrajinama trostupanjski, iako su kvorumi i rokovi na pojedinim stupnjevima jako različiti. Prvi stupanj je narodna inicijativa. Ona u nekim slučajevima dovodi do prve rasprave o toj temi u pokrajinskom parlamentu. Za narodnu inicijativu gotovo svugdje treba prikupiti od 0,4 do 1 % glasova, iznimka je pokrajina Nordrhein-Westfalen s manjim postotkom, koji iznosi 0,02 %, a s višim

¹⁷⁹ Članci 12. i 15. Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije

¹⁸⁰ Članak 44. Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije

¹⁸¹ Članak 46. Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije

¹⁸² Članak 48. Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije

¹⁸³ Članak 20. stavak 2. „Ustav Njemačke”, 12.11.2009. <www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html> (4.2.2012.).

¹⁸⁴ Članak 29. Ustava Njemačke

postotkom je Hessen sa 3 % glasova. Drugi stupanj odlučivanja je zahtjev za referendumom za koji, da bi bio uspješan ovisno o pokrajini, potrebno je prikupiti od 4 do 20 % potpisa birača. Načini raspisivanja i provođenja građanskih referenduma na komunalnoj razini nešto su jednostavniji nego na pokrajinskoj razini, a potreban postotak sakupljenih potpisa najčešće je otprilike 10 % registriranih birača (Velički, 2008, 119-135).

Članak 47. Ugovora o uspostavi Europske unije¹⁸⁵ posvećen je načelu participativne demokracije. Prema ovom članku institucija je dužna na odgovarajući način građanima i predstavnicima udruga obznaniti i javno razmijeniti stajališta u svim područjima djelovanja Europske unije, kao i održavati otvoreni, transparentan i redovit dijalog. Od 1.4.2012. građani Europske unije imaju pravo izravno predlagati pravne akte. Naime, kroz Europsku građansku inicijativu (European Citizens Initiative ECI) građani imaju mogućnost predložiti Europskoj komisiji inicijativu (pravni akt) o pitanjima u kojima Europska komisija ima nadležnost. Uredbom¹⁸⁶ je propisano da građanska inicijativa mora biti potpomognuta s najmanje milijun građana EU, koji dolaze iz četvrтине članica (sedam članica) Europske unije. Minimalan broj potpisnika iz svake države članice je broj zastupnika u Europskom parlamentu pomnožen sa 750.¹⁸⁷

3.3.3. Švicarska

Ustavom Švicarske¹⁸⁸ propisano je da 100.000 građana s pravom glasa može zahtijevati potpunu izmjenu Ustava, i o tom prijedlogu će se izjasniti građani na referendumu, a 100.000 građana¹⁸⁹ s pravom glasa također može zahtijevati djelomičnu izmjenu Ustava i o tom prijedlogu će se izjasniti građani na referendumu, ali inicijativa mora dobiti i podršku kantona. Ustavom¹⁹⁰ je propisano o kojim se pitanjima građani iznjašnjavaju na obveznom i dodatnom (neobveznom) referendumu. Obvezni referendum se primjenjuje pri reviziji Ustava, kada su savezni zakoni proglašeni hitno bez zakonske osnove i valjanosti do

¹⁸⁵ Ugovor o uspostavi Ustava Europske unije, Konferencija predstavnika Vlada država članica Europske unije, Bruxelles, 29. 10. 2004., „Ugovor o uspostavi Ustava Europske unije”, 7.11.2004. <www.proyectos.cchs.csic.es/euroconstitution/library/constitution_29.10.04/part_I_EN.pdf> (27.1.2012.).

¹⁸⁶ Članak 2. „Uredbe broj: 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća Europe o inicijativi građana”, 16.2.2011. <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF> (24.2.2013.). Uredba se primjenjuje od 1.4.2012.

¹⁸⁷ Članak 7. Uredbe broj: 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća Europe o inicijativi građana

¹⁸⁸ Članak 138. „Ustav Švicarske”, 8.2.2011. <www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html> (29.1.2012.).

¹⁸⁹ Članak 139. Ustava Švicarske

¹⁹⁰ Članci 140. i 141. Ustava Švicarske

jedne godine, pristupnja organizacijama za kolektivnu sigurnost ili u nadnacionalne zajednice ili pri narodnoj inicijativi za ukupnu ili djelomičnu izmjenu Ustava. Dodatni (neobvezni) referendum se provodi na zahtjev 50.000 građana s pravom glasa ili osam kantona i u slučaju usvajanja ili izmjena federalnih zakona, međunarodnih sporazuma koji imaju neograničeno trajanje i ne mogu biti poništeni, u slučaju ulaska u razne međunarodne organizacije. Organizacija vlasti na kantonalnoj razini određena je Ustavom. Da bi Ustav kantona stupio na snagu, mora ga odobriti Savezna skupština, a ona će to uraditi ako je kantonalni Ustav usklađen sa saveznim Ustavom i saveznim zakonima i ako su ga građani kantona odobrili na referendumu. Organizacija lokalne samouprave je u nadležnosti kantona.

Švicarska je jedina zemlja u kojoj politiku na svim razinama, uključujući i nacionalnu, presudno oblikuju institucije izravne demokracije. Instrumenti izravne demokracije u Švicarskoj su narodna inicijativa i referendum. Ovdje treba razlikovati obvezni i neobvezni referendum. Za izmjene Ustava obično se raspisuje obvezni referendum, dok se na neobveznom referendumu odlučuje o pojedinim zakonima. To znači da se za izmjene Ustava uvijek mora dobiti одobrenje građana, dok se za pojedine zakone raspisuje referendum samo ako to zahtijeva najmanje 50.000 građana pod uvjetom da potpišu peticiju u roku tri mjeseca nakon njihova usvajanja u parlamentu. U Švicarskoj je bilo više slučajeva glasovanja građana na razini cijele države nego u bilo kojoj drugoj zemlji. Od 1848. i stvaranja švicarske Konfederacije, do 2006. godine građani su na saveznoj razini glasovali o ukupno 543 prijedloga (Kriesi, 2008, 5). Skupština općine je najautentičniji oblik neposredne demokracije u lokalnoj samoupravi jer skupštinu čine svi punoljetni stanovnici jedne općine. Ovakva skupština, kao najviši organ, postoji u 90 % švicarskih općina iz razloga što je većina od 2.800 općina u Švicarskoj prostorno i demografski mala lokalna zajednica (Pejanović, Sadiković, 2010, 54). Neposredno odlučivanje primjenjuje se upravo najviše na lokalnoj razini i to kao građanska inicijativa i referendum čak i tamo gdje postoji Općinsko vijeće/skupština.

3.4. Usklađenost zakonsko-pravnog okvira sudjelovanja građana u odlučivanju i preuzimanje pozitivnih primjera razvijenih europskih zemalja – temelj za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

U Ustavu Bosne i Hercegovine nema posebnih poglavlja ili članaka o neposrednom sudjelovanju građana u procesu odlučivanja, dok je primjerice u

Švicarskoj referendum moguć na svim razinama vlasti državnoj, regionalnoj i lokalnoj. Ustavom Republike Srpske (jednom od entiteta u Bosni i Hercegovini) je propisano da Narodna Skupština ima nadležnost raspisivanja referenduma i da zakone i druge propise i akte može predložiti 3.000 građana. Republika Srpska ima i Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi. Za razliku od Ustava Republike Srpske, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine nije posebno definiran referendum kao jedan od načina neposrednog sudjelovanje građana u odlučivanju. Da bi zakonski regulirali referendum kao način neposrednog sudjelovanje građana u procesu odlučivanja potrebno je na razini države Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine (u Republici Srpskoj postoji ovaj zakon) donijeti Zakon o referendumu uz važnu napomenu da rezultat referenduma treba odražavati većinsku volju sva tri konstitutivna naroda i na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. U Ustavima županija/kantona kojih je deset u Federaciji Bosne i Hercegovine postoji mogućnost neposrednog odlučivanja uglavnom po pitanjima pripajanja i izdvajanja teritorija županija/kantona i u postupku formiranja općina obvezno je pribavljanje mišljenja građana, putem referendumu. Prema entitetskim Zakonima o lokalnoj samoupravi načini neposrednog odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave su referendum, zbor građana, građanske inicijative i drugi oblici izravnoga sudjelovanja. Ipak postoje dvije ključne razlike ova dva zakona, i to: u broju građana upisanih u birački popis potrebnih da se tijelu jedinice lokalne samouprave podnese inicijativa za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovoga djelokruga koji u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi do 5 %, a u Republici Srpskoj od 5 do 7 % od ukupnoga broja građana upisanih u birački popis, a druga ključna razlika je da se u Federaciji Bosne i Hercegovine mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje u mjesnoj zajednici kao obveznom obliku mjesne samouprave, dok u Republici Srpskoj to nije obveza.

Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u usporedbi s jedinicama lokalne samouprave u promatranim državama regije i Europe ima određenih sličnosti, ali ima i mnogo različitosti. Prije svega različitosti proizlaze iz ustroja, položaja i geografske i demografske veličine jedinica lokalne samouprave, kao i organiziranosti sustava javne administracije. U Bosni i Hercegovini je u jednom dijelu (Federacija Bosne i Hercegovine) sustav javne administracije organiziran na tri stupnja, a u drugom nešto manjem dijelu (Republika Srpska) organiziran je na dva stupnja. Općine (i dva grada), županije/kantoni i entitet Federacije Bosne i Hercegovine imaju neovisni pravni subjektivitet i financije (proračun), a u Republici Srpskoj to su općine (i šest gradova) i entitet. S obzirom na ustroj i specifičnosti

bosanskohercegovačkog društva niti jedan od primjera ustavno-pravnog reguliranja neposrednog odlučivanja u promatranim zemljama regije i Europe se ne može u potpunosti primijeniti u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina je država s tri konstitutivna naroda i dva entiteta pa je stoga potrebno donijeti zakon o referendumu kojim bi se u prvom redu izbjeglo preglasavanje, odnosno mogućnost da većina pripadnika jednog naroda budu protiv odluke, a da ona ipak bude usvojena.

Detaljnom analizom zakonskih i podzakonskih akata i kompariranjem s praksama u zemljama regije i razvijenim zemljama Europske unije utvrđeno je da se sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka i javnost rada tijela jedinica lokalne samouprave uređuje Ustavima (BiH, Republike Srpske i Federacije BiH), Poslovnicima o radu parlamenta na svim razinama vlasti, Zakonima o lokalnoj samoupravi na entetskoj i kantonalnoj/županijskoj razini, državnim i entetskim zakonima o slobodi pristupa informacijama, Europskom poveljeom o lokalnoj samoupravi i drugim međunarodnim aktima, te ostalim normativno-pravnim aktima koji reguliraju sudjelovanje građana u procesima odlučivanja u općinama/gradovima u Bosni i Hercegovini. Analizirajući zakonske i normativno-pravne akte o odlučivanju građana, a u prvom redu zahvaljujući složenom ustroju Bosne i Hercegovine, utvrđene su brojne različitosti, nedostaci, kao i nedorečenosti pravnih akata o odlučivanju na lokalnoj razini, ali i na razini kantona/županija u Federaciji Bosne i Hercegovine i entiteta. Stoga je potrebno, osim donošenja Zakona o referendumu na entetskoj (i državnoj) razini, izmjeniti i uskladiti i ostale normativno-pravne akte, koji reguliraju pitanja sudjelovanja građana u odlučivanju i to: entetske i županijske/kantonalne Ustave, Zakon o lokalnoj samoupravi na entetskoi i županijskoj/kantonalnoj razini, Statute općina i mjesnih zajednica, za jedinice lokalne samouprave koje to nisu da izrade i usvoje Strategiju partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima, Strategiju komuniciranja s javnošću, kao i Sporazum o suradnji s nevladinim organizacijama, ali i donijeti Zaključak (Uredbu) o pravilima za sudjelovanju građana na lokalnoj razini, a ogledni primjeri mogu biti Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata i Uredba o pravilima za sudjelovanje javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i akata.

4.

**Participativna
demokracija, politička
kultura i sudjelovanje
građana u procesima
odlučivanja**

4. Participativna demokracija, politička kultura i sudjelovanje građana u procesima odlučivanja	81
4.1. Definicija, značenje i oblici participativne (neposredne) demokracije u jedinicama lokalne samouprave.....	81
4.1.1. Oblici participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave.....	84
4.2. Politička kultura – pretpostavka participativne demokracije	86
4.2.1. Politička kultura u Bosni i Hercegovini.....	88
4.3. Informiranost, uključivanje građana i alati za sudjelovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave.....	91
4.4. Rezultati istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini	96
4.4.1. Javnost i transparentnost rada jedinica lokalne samouprave, informiranje i pozivi građanima na sudjelovanje u odlučivanju – preduvjeti izgradnje međusobnog povjerenja građana i tijela lokalne uprave	99
4.4.2. Uključivanje građana u aktivnosti tijela lokalne uprave – ključni preduvjet donošenja strateških odluka	105
4.4.3. Javna rasprava – učinkovit alat za uključivanje građana u postupku donošenja proračuna i drugih propisa i akata u općini/gradu.....	110
Studija slučaja 1. Donošenje proračuna Grada Banja Luka za 2013. godinu	111
Studija slučaja 2. Dnošenje Statuta Grada Bijeljina	112
Studija slučaja 3. Dnošenje proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu.....	114
Studija slučaja 4. Dnošenje prostorno planskih dokumenata u Gradu Sarajevu	115

4. Participativna demokracija, politička kultura i sudjelovanje građana u procesima odlučivanja

4.1. Definicija, značenje i oblici participativne (neposredne) demokracije u jedinicama lokalne samouprave

Pod participativnom demokracijom podrazumijeva se sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti u lokalnoj samoupravi, kao i na višim razinama vlasti. Participativna (neposredna) demokracija nadopunjuje otuđen način donošenja odluka putem reprezentativne (predstavničke, posredne) demokracije, te promovira ulogu civilnog društva. Sudjelovanje građana u odlučivanju je poseban koncept vođenja javne politike,¹⁹¹ koji potiče građane da se neposredno uključuju u kreiranje pojedinih odluka zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti na lokalnoj, regionalnoj ili čak na nacionalnoj razini. Prof. Kurtić ovaj koncept naziva javne konzultacije. Pod javnim konzultacijama podrazumijeva skup planiranih i organiziranih aktivnosti, koje imaju za cilj aktivno uključivanje građana ili pojedinih skupina građana u kreiranje javne politike (Kurtić, 2009, 5). Hrvatski znanstvenik Eugen Pusić sudjelovanje građana definira kao jedan od sredstava političkog nadzora nad radom uprave, jer građani sudjeluju neposredno u radu uprave. Kao primjer neposrednog sudjelovanja navodi izbor građana u tijela upravljanja javnih ustanova. Oblici sudjelovanja građana prema Pusiću mogu biti: unutarnji (sudjelovanje u radu uprave) i vanjski (utjecaj na rad uprave).¹⁹² Mnogobrojne su forme sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi, a jedna od njih je i sudjelovanje na lokalnim izborima. Američki znanstvenici S. Verba i N. H. Nie (u: Vujčić, 2000, 115-140) navode četiri osnovna modela participacije od kojih se prva dva upravo odnose na izborne aktivnosti i to glasovanje i aktivnosti kampanje. Oni su na primjeru SAD-a pokazali u čemu je važnost političke participacije. Prema

¹⁹¹ Različiti autori različito definiraju javnu politiku i to kao: Željeni kurs događaja; Odabranu liniju djelovanja; Takoder često možemo čuti da je javna politika „bilo što što vlada odluči da uradi ili ne uradi“. Pod javnom politikom podrazumijevamo i uporabu vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih problema ili unapređenju stanja u zajednici (ALDI, 2007, 9). Javna politika – racionalne aktivnosti vlada kroz određeno vrijeme na zadovoljavanju kolektivnih potreba (Grdešić, 2006, 179).

¹⁹² Predavanje iz kolegija Osnove uprave u: Pusić, Eugen: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 107-153 <www.scribd.com/doc/52363464/osnove-uprave-predavanja> (22.8.2012.).

Verbi i Nie politička participacija pokazuje one aktivnosti građana, kojima se više ili manje izravno utječe na izbor vladajućeg osoblja i/ili na djelovanje vlasti. Fokus je, dakle, na onim aktivnostima (radnjama) koje imaju za cilj utjecaj na odluke vlasti. Tako oni misle da je ova definicija participacije dosta široka jer može obuhvatiti klasične aktivnosti djelovanja na vlasti (glasovanje na izborima i sudjelovanje u aktivnostima političke kampanje), kao i razne druge načine kojima građani mogu biti aktivni i utjecati na procese vladanja. Verba i Nie su dokazali da politička participacija uvelike ovisi o socioekonomskim osobinama ljudi, te da građani s povećanom političkom participacijom i usvojenim načinima participacije (individualnim kontaktiranjem lidera, političkim kampanjama i dr.) imaju veći utjecaj na lokalne lidera vlasti, a time i na procese političkog planiranja i odlučivanja koji idu u smjeru njihove dobrobiti.

Pod sudjelovanjem građana na lokalnoj razini imaju se u vidu različiti oblici (mehanizmi i načini) putem kojih građani sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, tj. poslovima vlasti iz nadležnosti lokalne samouprave. Sudjelovanje građana u odlučivanju o javnim poslovima jeste njihovo pravo koje oni podjednako imaju na svim razinama organiziranja i vršenja vlasti – na lokalnoj i svakoj višoj razini vlasti u državi. To pravo je izraz načela narodne suverenosti, a ovo načelo je postalo opće prihvaćeno u modernoj državi i kao takvo je unijeto u ustave velikog broja zemalja. Prema tom načelu, narod ili građani se označavaju kao nositelji suverenosti (najviše vlasti), s tim što oni suverenost vrše po pravilu posredno (putem svojih slobodno izabranih predstavnika) i rijedko neposredno (putem referendumu, narodne inicijative i drugih oblika neposrednog sudjelovanja u vršenju vlasti) (Milosavljević, 2010, 5).

Sudjelovanje građana¹⁹³ ključno je za razvoj i jačanje demokracije na svim razinama vlasti, ali povećano sudjelovanje građana u procesu odlučivanja ne bi trebalo biti cilj lokalne samouprave samo zbog toga razloga niti samo zato što je u modi. Sudjelovanje građana ima mnogo šire značenje, koje stvara još uvjerenljivije razloge da ono postane prioritet lokalne samouprave. Sudjelovanje građana vrlo je važan alat za povećanu učinkovitost upravljanja u lokalnoj samoupravi i ako ga se dovoljno široko shvati, može dovesti do stvarnog i trajnog partnerstva između "sektora" u zajednici (javni, privatni i sektor civilnog društva) (Chmura, Karzen, Kuzmanović, 2005, 13). Kako bi se građane motiviralo za participaciju, moraju imati osjećaj da se njihov glas broji, da mogu utjecati na situaciju i na

¹⁹³ Sudjelovanje građana, odnosno zainteresirane javnosti prema *Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranim javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata obuhvaća informiranje, savjetovanje, uključivanje i partnerstvo, <narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_11_140_3402.html>* (30.12.2012.).

tijek događaja. Mora im se pružiti prilika da slobodno govore o svemu što ih tišti. Njihovim se mišljenjima mora dati pozornost kakvu zaslužuju (Ploštajner, Mendeš, 2005, 91). Participacija građana jedno je od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima.

Prema Osmančeviću (2009, 79) za ostvarenje idealne participativne demokracije, koja između ostalog podrazumijeva jednaku mogućnosti sudjelovanja u raspravi, potpuno ostvarenje prava pojedinca da bira i da bude biran,¹⁹⁴ potrebno je ispuniti niz preduvjeta. Prije svega, potrebna je politička edukacija, za čiji početak ne treba čekati punoljetnost građanina, već činiti da do punoljetnosti, odnosno prije uživanja glasačkog prava, građanin bude educiran i pripremljen da zna identificirati svoju poziciju, svoje interese, da ih može uskladiti s kolektivnim interesima, bilo na lokalnoj ili nacionalnoj razini, te birati političke opcije i kandidate koji donose najbolje i najviše za sve. S tim u vezi, zapaženi su nedostaci obrazovnih sistema u razvijenim zemljama svijeta u vezi s informatizacijom. Ti nedostaci još više su izraženi u tranzicijskim zemljama kakva je Bosna i Hercegovina.

U tranzicijskim zemljama demokratsko iskustvo je relativno kratkog vijeka, neujednačeno i vrlo često frustrirajuće. Za daljnji razvoj demokracije u tim zemljama potrebna je „dvostruka demokratizacija“, demokratizacija države i civilnog društva, jer oni jedno drugo održavaju, omogućavaju, ali i ograničavaju. Lokalne vlasti u tranzicijskim zemljama suočene su s problemima kao što su decentralizacija, fragmentacija, nerazvijeni mehanizmi sudjelovanja javnosti, nedostatak visokoobrazovanih profesionalaca, te mnogi drugi problemi. Međutim, u današnjem izuzetno složenom svijetu, samo na ovoj najnižoj

¹⁹⁴ Zanimljiv je primjer neposrednog sudjelovanja građana u odabiru kandidata za listu za Opće izbore (2011.) iz susjedne Republike Hrvatske. Istarska udruga građana „Ladonja“ je organizirala predizbore kako bi glasovima građana Republike Hrvatske u VIII. izbornoj jedinici (Istra i Primorje) izabrala kandidate za listu za predstojeće izbore u Republici Hrvatskoj. Na predizborima „Ladonje“ svi punoljetni hrvatski građani s prebivalištem u VIII. izbornoj jedinici imali su mogućnost kandidiranja na listu ove udruge za Hrvatski sabor, uz uvjet da prihvate način djelovanja i rada „Ladonje“, te potpišu izjavu o prihvaćanju „Projekta“ i „Kućnog reda“ (dokumenti koje je usvojila Skupština „Ladonje“) i prikupe 200 potpisa građana s područja ove izborne jedinice. Od 11. lipnja do 31. srpnja 2011. kandidati za listu „Ladonje“ za Hrvatski sabor prikupljali su potpise. Od početka kolovoza do 25. rujna 2011. provedena je predizborna kampanja. Glasovanje je organizirano od 26. rujna do 9. listopada 2011. Na predizborima ukupno je glasovalo 29.971 birača. Službeni rezultati i redoslijed kandidata na listi objavljeni su 11. listopada 2011. Glasac je svoj glas mogao dati za najviše tri kandidata. Načini na koji su birači mogli dati svoj glas kandidatima za kandidacijsku listu na Hrvatski sabor su: putem interneta, telefonom ili na biračkim mjestima. Na predizborima je izabrano 14 od 20 kandidata poredani prema broju osvojenih glasova. „Ladonja“, <www.ladonja.org> (4.1.2012.). „Ladonja“ je u VIII. izbornoj jedinici prešla prag od 5 %, no nije dobila mandat zbog raspodjele po D'Hondtu. „Ladonja“ je osvojila 5,14 % glasova (12.010 glasova). <manjgura.hr/politika/izbori-2011-rezultati-izbora-za-sabor-kukuriku-80-hdz-47-mandata/> (6.1.2012.).

razini demokracije i autonomije, može se održati izravan dijalog među građanima, njihovim interesnim skupinama i politički izabranim odlučiteljima. Djelotvorna lokalna demokracija stoga je životno važna za više razine demokracije (Ploštajner, Mendeš, 2005, 90).

4.1.1. Oblici participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave

Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja u lokalnoj samoupravi ostvaruje se na dva načina: posredno i neposredno. Posredno odlučivanje predstavlja posrednu ili predstavničku demokraciju, a neposredno odlučivanje neposrednu ili izravnu demokraciju. Prema Milosavljeviću (2010, 5) čisti model predstavničke demokracije svodi sudjelovanje građana u vršenju vlasti na čin izbora i kontrolu rada izabranih predstavnika. Nasuprot tome, u pravoj neposrednoj demokraciji nema predstavničkih tijela vlasti, jer tu svu vlast vrše građani neposredno. Najbolji i najrepresentativniji primjer neposredne demokracije imamo u Švicarskoj gdje Skupštinu općine/općinsko vijeće čine svi punoljetni stanovnici općine i to u oko 90 % općina u Švicarskoj. Austrijski ekonomist i politolog Joseph Schumpeter¹⁹⁵ osporio je participativni "klasični" model demokracije kao utopistički, a demokraciju reducirao na metodu izbora političkih vođa.

Statutima¹⁹⁶ jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini definirani su oblici neposrednog sudjelovanja u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinice lokalne samouprave i to: referendum,¹⁹⁷ mjesni zbor građana,

¹⁹⁵ U svemu drugom narod je posve neaktivan, nijemi promatrač političkog života, u kojem demokratski izabrane vođe imaju isključivu ulogu, a težnju za masovnom participacijom smatra posve nerealističnom (Ravlić, 2000, 86). Schumpeter naglašava kako ljudi nisu glipi: oni znaju što žele, samo ne znaju kako do toga doći. Političari su stručnjaci koji umjesto nas biraju sredstva (donose odluke) kojima će se ostvariti naši ciljevi.

¹⁹⁶ Podaci o oblicima neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju preuzeti su iz Statuta općina/gradova u kojima je provedeno istraživanje u gradovima Banja Luka, Sarajevo, Mostar, Bijeljina i Prijedor i općinama Tuzla, Goražde, Livno, Široki Brijeg, Bihać, Orašje, Travnik i Zenica.

¹⁹⁷ Referendum je institut neposredne demokracije putem kojeg se građani neposredno izjašnjavaju za ili protiv prijedloga nekog pravnog akta ili druge mjere koju vlast želi poduzeti ili je već poduzela. Postoje različite klasifikacije referendumu. Jedna od podjela je na prethodne i naknadne, obvezujuće i savjetodavne, te obvezne i fakultativne referendume. Podjela na prethodne i naknadne referendume je izvršena prema tome izjašnjavaju li se građani neposredno o nekom aktu prije ili nakon njegovog donošenja od strane nadležne institucije, mada naknadni referendum po sebi ne znači da građani daju samo savjetodavno mišljenje o zakonu. Obvezujući i savjetodavni referendumi se razlikuju prema tome obvezuje li pravno nadležne institucije odluka donesena na referendumu ili one imaju samo moralnu obvezu da je uzmu u obzir, bez pravne obveze da je se pridržavaju. Na kraju, podjela na obvezne i fakultativne referendume je izvršena prema tome jeli za donošenje neke odluke neophodno izjašnjavanje građana na referendumu ili je referendumsko izjašnjavanje samo mogućnost, a ne i obveza, pri čemu će referendum biti održan samo ako ga zahtijevaju određeni subjekti (npr. određen broj birača) "Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine", Marković, G. <www.direktnademokratija.net/dokumenti/ddstudija.doc> (5.1.2012.).

građanska inicijativa i drugi oblici sudjelovanja (postoje razlike u pojednini u jedinicama lokalne samouprave). Referendum raspisuje Općinsko/gradsko vijeće/skupština. Građani referendumom izravno odlučuju o pitanjima koja su od njihova zajedničkog interesa, a mogu se raspisati kada se radi o: utvrđivanju prijedloga za promjenu i donošenje Statuta općine/grada, utvrđivanju prijedloga za promjenu ili donošenje općinskog propisa ili drugog općeg akta o pitanjima iz samoupravnog djelokruga općine/grada, predlaganju donošenja akata o pitanjima koja su od interesa za život i rad građana kao što je: izgradnja objekata komunalnog značenja, uređenje prostora, održavanje higijene i čistoće javnih površina na području općine/grada, uvođenju samodoprinosu za određene namjene i druga pitanja od zajedničkog interesa građana, prethodnom izjašnjavanju građana o pitanjima od općeg interesa za općinu/grad... Prijedlog za raspisivanje referenduma može podnijeti: predsjednik Općinskog/gradskog vijeća/skupštine, grada/načelnik, većina vijećnika Općinskog/gradskog vijeća/skupštine (u nekim općinama/gradovima potrebna je 1/3 vijećnika/zastupnika), 1/5 mjesnih zajednica u općini, vijeće mjesne zajednice za čije se područje traži raspisivanje referenduma. Statutima jednica lokalne samouprave nije propisano obvezno održavanje referenduma. Mjesni zbor¹⁹⁸ građana kao oblik neposrednog odlučivanja najčešće se primjenjuje u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovine. Zbor građana je tijelo mjesne zajednice koje čine svi građani mjesne zajednice upisani u središnji birački popis. Općinsko/gradsko vijeće/skupština može tražiti mišljenje od mjesnog zbara građana o prijedlogu općinskog/gradskog propisa ili drugog općeg akta ili drugog pitanja iz samoupravnog djelokruga općine/grada, odnosno donošenje akata iz djelokruga Općinskog/gradskog vijeća/skupštine. Građansku inicijativu, kao jedan od načina neposrednog odlučivanja u lokalnoj samoupravi, koju je svojim potpisom podržalo najmanje 5 % birača (u nekim općinama/gradovima inicijativu može pokrenuti 2 % građana) upisanih u središnji birački popis općine/grada, Općinsko/gradsko vijeće/skupština je dužna raspravljati i dati odgovor podnositeljima inicijative najkasnije u roku 90 dana od prijema iste (u nekim jedinicama lokalne samouprave ovaj rok je kraći).

Ostali oblici neposrednog odlučivanja, prema Statutima jedinica lokalne samouprave su javna rasprava, sati građana, podnesci i pritužbe. Javna rasprava u jedinicama lokalne samoprave se provodi o Nacrtu statuta, Nacrtu proračuna/

¹⁹⁸ Prema članku 100. Statuta Grada Banja Luke (Službeni glasnik Grada Banja Luka, broj: 25/05, 30/07 i 17/12) na zboru građana tajnim glasovanjem se bira Savjet/vijeće mjesne zajednice, dok istovremeno prema članku 79. Statuta Općine Široki Brijeg (Službeni glasnik Općine Široki Brijeg, broj: 4/08 i 5/12) Vijeće/savjet mjesne zajednice biraju građani upisani u središnji birački popis neposrednim i tajnim glasovanjem.

budžeta, nacrtu propisa iz oblasti prostornog uređenja, prostornog i urbanističkog plana, nacrtu plana razvoja, kao i o drugim pitanjima za koje Općinsko/gradsko vijeće/skupština donese odluku da se provede javna rasprava. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave propisano je obvezno organiziranje javnih rasprava. Podnesak ili pritužba se dostavlja Općinskom/gradskom vijeću/skupštini ili grado/načelniku u pisanoj formi i mora biti uredno potpisana od podnositelja. Tijelo općine/grada dužno je u zakonom propisanom roku (30 dana) odgovoriti građanima koji su podnesak ili pritužbu podnijeli. Sati građana je naziv za neposredni susret građana, u unaprijed određenom terminu (mjesečno ili tjedno), s predsjednikom Općinskog/gradskog vijeća/skupštine i grado/načelnikom.

4.2. Politička kultura – pretpostavka participativne demokracije

Najveći doprinos izučavanju fenomena političke kulture dali su Gabriel Almond i Sidney Verba. Prema ovoj dvojici autora pojам politička kultura odnosi se na specifično političke orientacije – stavove o političkom sustavu i raznim njegovim dijelovima, te stavove o ulozi pojedinca u sustavu. Radi se o skupu stavova o posebnom skupu društvenih objekata i procesa. Almond i Verba (2000, 20) ističu da se o političkoj kulturi može govoriti kao o ekonomskoj ili religijskoj kulturi tako da sukob političkih kultura ima mnogo zajedničkog sa sukobima ostalih kultura.

U formiranju političke kulture društva najveću odgovornost imaju političke i duhovne elite i elite znanja. One pomoću obrazovanja i socijalizacije, ali i posrednog utjecaja na odgoj, imaju presudnu ulogu. Također, veliku ulogu imaju mediji. Zbog toga su oni važni i odgovorni kad je u pitanju formiranje, širenje i održavanje političke kulture pojedinca, društva i države. Od toga kako elite određuju strategiju društva i države ovisit će i kakva će biti politička kultura. Politička kultura ovisi i od razine opće kulture građana (njihove pismenosti), poštovanja i garantiranja individualnih i kolektivnih prava; povjerenja između građana i povjerenja između građana i vlasti, spremnosti da se brani pravo na javnost i javni duh za sva zajednička djelovanja i odgovornosti (pojedinačne i kolektivne) (Čupić, 2009, 340, 341). Razvoj demokratske političke kulture od bitnog je značaja za razvoj civilnog društva. I obratno, prisustvo autoritarne ili nedemokratske političke kulture predstavlja jednu od najznačajnijih prepreka za razvoj civilnog društva. Veza je uzajamna, ali ne isključivo uzajamno ovisna, procesi unapređenja civilnog društva na osnovi ekonomskog razvoja, djelovanja političkih elita, unapređenja zakonodavstva, utjecaja međunarodnog konteksta,

kao i na osnovi unutrašnjih kapaciteta samog civilnog društva – promoviranje kulture ljudskih prava, progresivne inicijative, poticaj društvene samorefleksije, pritisak na medije, prosvjećivanje javnog mnijenja, edukacija mlađih, sudaca, policije, itd. – utječu na promjenu vrijednosnih orientacija stanovništva, na kvalitetu subjektivnih stavova prema poretku, na kvalitetu povijesne memorije, na samorefleksiju o prošlosti, sadašnjosti i budućnosti, na kvalitetu i kvantitetu demokratske političke participacije, odnosno, utječu na razvoj demokratske političke kulture (Vujadinović, 2008, 31).

Almond i Verba su utvrdili tri osnovna ili “čista” tipa političke kulture: parohijalni ili župljanski, podanički ili podložnički i participantni ili aktivistički. Oni su u biti izvedeni iz odnosa ili uloge pojedinaca prema različitim političkim objektima (Vujčić, 1998, 101). Parohijalnu političku kulturu obilježava nepoštovanje znanja o političkim objektima kao i odsutnost očekivanja promjena koje bi pokrenule politički sustav. Za razliku od parohijalnog oblika političke kulture podanička politička kultura podrazumijeva znanje o političkim objektima odnosno podanik je aktivno orijentiran prema vlasti, ali je prati nesklonost participaciji u političkim procesima. Treći oblik je participativna politička kultura koju uz znanje karakterizira aktivna uloga pojedinca u političkoj zajednici. Individualni pripadnici participativne političke zajednice mogu biti pozitivno ili negativno orijentirani prema različitim klasama političkih objekta (Almond, Verba, 2000, 24).

Osnovno je za “parohijalni” tip političke kulture da pojedinci nemaju razvijene stavove prema različitim političkim objektima. Taj se tip nalazi u društvima u kojima još nisu bile razvijene posebne političke uloge. Nalazimo ga u društvima u kojima političke, ekonomski i religijske uloge još nisu razdvojene. Zato pojedinci u ovim društvima nemaju razvijene političke orijentacije prema ovim ulogama koje bi se razlikovale od njihovih socijalnih i religioznih orijentacija. Parohijalni pojedinac je vezan za obitelj, pleme, poglavicu. On nije svjestan širih oblika političke organizacije, ne opaža sustav kao cjelinu, ne opaža uloge središnjih struktura vlasti, ne zahtijeva i ne očekuje ništa od viših jedinica državne strukture. “Podanički” tip političke kulture karakterizira postojanje stavova prema političkom sustavu kao cjelini i prema output-objektima politike, ali prema input-objektima i opažanju uloge “ja” u politici ne postoje takvi stavovi. Prema tome, podanik je čovjek koji je svjestan sustava kao cjeline, opaža uloge središnjih vlasti, posjeduje politička očekivanja od središnjih vlasti, ali je u biti politički pasivan - nije spremjan za političku participaciju i bilo kakvo “osporavanje” postojećih državnih struktura, oblika vladavine ili

uspostavljenih političkih autoriteta. "Participantni" tip političke kulture obilježava postojanje razvijenih političkih orijentacija prema svim naznačenim objektima politike. U usporedbi s podaničkim tipom, ovdje imamo razvijene stavove i prema input-objektima politike i prema ulozi svakog pojedinca u političkom procesu. Participativni pojedinac je prisutan u društvu u kojem postoje diferencirane društvene i političke strukture i uloge. On je svjestan sustava kao cjeline, centraliziranih tijela vlasti, njihova ustroja, politički je zainteresiran, spremam je na političku komunikaciju, kritiku vlasti, postavljanje određenih političkih zahtjeva i što je najvažnije, spremam je na političko djelovanje, tj. na političku participaciju, radi postizanja postavljenih političkih ciljeva (Vujčić, 1998, 101, 102). Četvrti mješoviti tip političke kulture, prema istim autorima, sastavljen od kombinacije elemenata iz sva tri čista tipa (parohijalni, podanički, participativni) je građanska politička kultura (the civic culture). U građanskoj kulturi naglasak je na političkoj participaciji. U njoj se mogu naći visoke razine političke informiranosti, spremnosti na komunikaciju, političko organiziranje i političko djelovanje. Ali uz te aktivističke elemente, u njoj ima i nešto više od toga. Na prvom mjestu, kako ističu Almond i Verba, građanska kultura je lojalna participativna kultura. Pojedinci nisu samo orijentirani na politički input - oni su orijentirani pozitivno na input strukture i input procese. U biti, građanska politička kultura je takva da u njoj postoji "sklad između političke kulture i političke strukture" (Vujčić, 1998, 103).

4.2.1. Politička kultura u Bosni i Hercegovini

Prema rezultatima istraživanja o razini političke kulture, dijaloga i tolerancije u Bosni i Hercegovini koje je proveo Evropski defendologija centar iz Banja Luke na temu "Politička kultura, dijalog, tolerancija i demokracija u BiH" (Vejnović, 2012, 1-4) osnovno obilježje političke kulture u Bosni i Hercegovini su provincijalizam, patrijarhalni mentalitet i nepovjerenje prema drugom i drugačijem. Niska stopa obrazovanih u Bosni i Hercegovini je stalni pratitelj bez obzira na političke promjene. Prema ovom istraživanju 59 % ispitanika smatra da je politička kultura u BiH loša. Čak 56 % ispitanih građana kao uzroke nacionalne, vjerske mržnje, netrpeljivosti, netolerancije i govora mržnje vidi u dijelu povijesti i kolektivnom pamćenju naroda u BiH. Kao ogroman problem bh. društva građani vide u grupnoj zatvorenosti, predrasudama, isključivosti i neobjektivnosti. Rezultati istraživanja ukazuju da je stanje političke kulture zabrinjavajuće, kao i rasprostranjenost nacionalne i vjerske mržnje i netrpeljivosti. „Vlasti nisu učinile ništa na uspostavi normalnog i regulatornog funkcioniranja države, niti na reformama potrebnim za približavanje BiH Europskoj

uniji”, jedan je od zaključaka Helsinškog komiteta za ljudska prava u Godišnjem izvješću¹⁹⁹ o stanju ljudskih prava u BiH za 2012. godinu potkrijepljen brojnim pokazateljima: ekonomskim, nezaposlenošću, implementacijom izbornih rezultata dvije godine nakon izbora, pravnoj nesigurnosti... I prema izvješću²⁰⁰ ministarstva vanjskih poslova SAD-a o stanju ljudskih prava u 2013. godini, korupcija i nefunkcioniranje vlasti ostali su najozbiljniji problemi u BiH.

Razvijenost političke kulture u Bosni i Hercegovini analizirana je kroz sredstva demokratske političke kulture i to kroz: dijalog, toleranciju, kompromis, konsenzus i kontrolu. Preduvjet za dijalog je razina opće kulture, te povjerenje između nositelja vlasti i građana, između predstavnika političkih stranaka, ali i predstavnika konstitutivnih naroda, između predstavnika vjerskih zajednica, kao i međusobno između građana. Višenacionalne i višereligijske države kao što je Bosna i Hercegovina imaju prigodu za politički odnosno međureligijski dijalog, a nakon dijaloga i za donošenje zajedničkih odluka. Međureligijski dijalog u Bosni i Hercegovini se odvija u okviru Međureligijskog vijeća nevladine organizacije koja je osnovana 1997. godine i u čijem radu sudjeluju predstavnici četiriju vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini i realiziralo je brojne projekte u funkciji razvoja građanskog društva. Politički dijalog između predstavnika političkih stranaka u Bosni i Hercegovini postoji, ali kada treba donijeti odluku, sve se vraća na početak, a još uvijek aktualni i jedan od primjera je slučaj „Sejdic-Finci“²⁰¹ koji traje već više od četiri godine. Tolerancija je prihvatanje i poštivanje drugih ljudi unatoč razlikama, kao i prihvatanje drugog mišljenja i uvjerenja. Razina tolerancije u bosanskohercegovačkom društvu je na niskoj razini. Javnost je svakodnevno svjedokom neprihvatanja drugog i drugačijeg samo iz razloga pripadanja drugoj etničkoj ili vjerskoj skupini, što dolazi ne samo iz političkih krugova nego i iz intelektualnih krugova. Ono što predstavlja jedan od najvažnijih sredstava političke kulture je kompromis. Kompromis je

¹⁹⁹ „Helsinski komitet: BiH je još daleko od demokratski uređenog društva“, 13.2.2013. <www.klix.ba/vijesti/bih/helsinski-komitet-bih-je-jos-daleko-od-demokratski-uredjenog-drustva/130213091> (16.5.2013.).

²⁰⁰ „Izvještaj o stanju ljudskih prava u 2013. godini“, <www.bosnian.sarajevo.usembassy.gov/ljudska-prava-2013.html> (24.5.2014.).

²⁰¹ Europski sud za ljudska prava presudio je u korist Sejdic-Finci protiv BiH (presuda Velikog vijeća Suda od 22.12.2009.), te zaključio da dugotrajna nemogućnost aplikanata da se kandidiraju za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH nema objektivno i prihvatljivo opravdanje, te ona predstavlja kršenje članka 14. Konvencije u svezi s člankom 3. Protokola broj 1. Iz istih razloga Sud je zaključio da isti ustavni preduvjet izjašnjanavanja pripadnosti jednom od konstitutivnih naroda u svrhu kandidiranja za člana Predsjedništva predstavlja kršenje članka 1. Protokola broj 12. (Opća zabrana diskriminacije). Bosna i Hercegovina nakon više od četiri godine od donošenja navedene presude istu još nije provela.

izbjegavanje sukoba i pribjegavanje rješenju problema, a što je također rijetka pojava u bosanskohercegovačkoj stvarnosti. Bez dijaloga, a potom kompromisa nema niti budućnosti Bosne i Hercegovine, a neće biti moguć napredak prema euroatlantskim integracijama. Konsenzus ili suglasnost je također jedan od sredstava demokratske političke kulture bez koje nema budućnosti Bosne i Hercegovine. Konsenzus je veoma bitan u donošenju ključnih političkih odluka jer, nadglasavanje, odnosno nametanje rješenja većine manjini dovodi do sukoba i do nepomirljivih razlika. Veliki broj političkih odluka u Bosni i Hercegovini čekaju na konsenzus triju strana od već spomenutog slučaja „Sejdžić-Finci“, izbornog zakona, promjene Ustava²⁰² Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine... Još jedno sredstvo političke kulture koje jako nedostaje Bosni i Hercegovini je kontrola, koja bi trebala spriječiti zlouporabu vlasti, ali i potaknuti učinkovitost vlasti.

Prema naprijed navedenom, vidljivo je da je demokratska politička kultura u Bosni i Hercegovini na niskoj razini. Bez razvijenosti političke kulture nema niti razvijene demokracije, a o razvijenosti političke kulture ovisi i razvijenost civilnog društva. Najpoznatija podjela političke kulture je po Almodu i Verbi na tri osnovna tipa političke kulture: parohijalni, podanički i participantni. Četvrti mješoviti tip političke kulture je građanska politička kultura, koja je sastavljena od kombinacije elemenata iz navedena tri tipa političke kulture. U autoritarnim nedemokratskim vladavinama dominira parohijalna i podanička politička kultura, dok participantivna politička kultura dominira u demokratskim vladavinama. Ustroj Bosne i Hercegovine formalno se temelji na demokratskim vrijednostima uz mogućnost građana da sudjeluju u političkom životu, ali je često praksa vladanja obilježena nedemokratičnošću. Analizirajući političku komunikaciju u Bosni i Hercegovini, Osmančević (2009, 164) ocjenjuje bh. društvo kao „nedemokratsko u prijelazu od autoritarnog ka demokratskom, ali i kao društvo neznanja, predrasuda, nerazumijevanja različitosti...“. Bosanskohercegovačko društvo također karakterizira znanje o političkim zbivanjima, ali i nesklonost prema participaciji u političkom odlučivanju što je karakteristika podaničke političke kulture.

Važno mjesto u razvoju i podizanju razine političke kulture građana, ali i društva u cijelosti imaju mediji. Upravo su tijekom istraživanja o ulozi lokalnih

²⁰² U Bosni i Hercegovini u posljednjih 15-ak godina traje rasprava o promjeni Daytonskog ustava Bosne i Hercegovine. Ne postoji konsenzus između vladajućih stranaka za ustavne promjene, a međunarodna zajednica putem Visokog predstavnika za BiH, koji je na čelu Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira (PIC), ne želi nametati ustavne promjene.

medija predstavnici pojedinih javnih medija istaknuli²⁰³ nedostatak političke kulture. Posebnu ulogu u podizanju razine političke kulture trebali bi imati javni mediji, a ponaprijе javni radiotelevizijski servis, koji je „stvoren za javnost, javno je financiran i javnost ga nadzire. On nije niti komercijalan niti državni, slobodan je od političkoga upletanja i od pritisaka komercijalnih sila. Javni servis informira, obrazuje, ali i zabavlja slušatelje i gledatelje. Tek uz osiguran pluralizam, programsku raznolikost, uredničku neovisnost, primjeren finansiranje, odgovornost i transparentnost, javni servis može služiti kao temelj demokracije“. ²⁰⁴ Iako bi i prema naprijed navedenoj definiciji UNESCOA javni servisi trebali biti slobodni od političkog uplitanja, još uvijek su u Bosni i Hercegovini brojni primjeri utjecaja različitih političkih stranaka na rad javnog radiotelevizijskog servisa, koji bi trebao biti u službi svih građana. Javni televizijski servis u Bosni i Hercegovini bi upravo promoviranjem jezičnih, kulturnih, vjerskih, nacionalnih i svih drugih različitosti trebao odigrati važnu ulogu u podizanju razine političke kulture, ali i razine javne komunikacije.

4.3. Informiranost, uključivanje građana i alati za sudjelovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave

Dostupnost informacija temelj je za uključivanje građana, odnosno civilnog društva u procese odlučivanja. Prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) svaka fizička i pravna osoba ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom tijela javne uprave, a obveza tijela javne uprave je da tražene informacije priopći. Zahvaljujući Zakonu o slobodi pristupa informacijama u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini imenovani su službenici za informiranje (i odnose s javnošću) koji uz ostale poslove²⁰⁵ procesuiraju primljene zahtjeve za pristup informacijama. Prema studiji „Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini“, koju je izradio Centar za društvena istraživanja „Analitika“ iz Sarajeva na uzorku od

²⁰³ Iz intervjuja s ravnateljem i glavnim urednikom Radio postaje Široki Brijeg (7.1.2013.) i iz intervjuja s urednikom Radija Bihać (13.12.2012.).

²⁰⁴ <portal.unesco.org/ci/en/ev.php?URL_ID=1525&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> (25.4.2013.).

²⁰⁵ Poslovi službenika za informiranje i odnose s javnošću razlikuju su u pojedinim općinama i gradovima, ali osim što prate primjenu Zakona o slobodi pristupa informacija zajedničko im je da prate rad općinskih službi, Općinskog/gradskog vijeća/skupštine, grada/načelnika i blagovremeno informiraju javnost o njihovim aktivnostima, surađuju s medijima, prate, pišu priopćenja, organiziraju konferencije za novinare, sudjeluju u izradi biltena, publikacija i brošura, pripremaju govore, referate i druge materijale za javne istupe čelnika općine/grada, ažuriraju službenu web-stranicu, ali obavljaju i druge poslove po nalogu nadređenih (Martinović, 2010, 48, 49).

141 bosanskohercegovačke općine, provedeno je istraživanje poštivanja ZOSPI-a. Općinama su upućeni zahtjevi za godišnja izvješća o izvršenju proračuna za 2008. godinu. Oko 20 % općina uopće nije odgovorilo na upit, a od ukupno 116 dostavljenih odgovora 86,21 % bilo je u skladu sa zakonskim rokom (15 dana) (Jusić, 2011, 45-50). Prema „Nalazima istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2012“²⁰⁶ informiranost građana je bitan motivacijski čimbenik i preduvjet sudjelovanja građana u političkom životu lokalne zajednice. Vlasti u razvijenim demokracijama, više nego vlasti u zemljama u razvoju, smatraju informiranost pitanjem prava. One smatraju da građani imaju pravo na informaciju o djelovanju svojih državnih tijela. Švedska je 2000. godine postala prva zemlja na svijetu, koja je usvojila politiku promicanja građanske i političke uporabe informacijske i komunikacijske tehnologije za jačanje demokracije. Ta će politika pomoći usredotočenosti Švedske na nastojanje da postane društvo dijeljenja elektroničkih informacija uporabom najnovije tehnologije, s ciljem komuniciranja među građanima i između građana i njihovih vlasti (Broom, 2010, 415, 416). Javnost uprave je svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad upravnih organizacija i da se tim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana u odnosu prema radu uprave. Javnost uprave je dvosmjerni proces. Građani trebaju biti obaviješteni o radu uprave, ali i uprava treba biti obaviještena o stavu građana. Ona mora znati što građani o njoj misle i o tome brinuti (Pusić, 2006, 29, u: Tropina Godec, 2009, 326).

Alati za sudjelovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave, da bi dali konkretnе rezultate po kojima se može zaključiti da jedinice lokalne samouprave rade transparentno i otvoreno i da bi javnost bila zadovoljna radom lokalnih vlasti, prilagođeni su općim funkcijama lokalne uprave, kao servisa građana. Tijela lokalne uprave su specifična vrsta organizacije, tako da su i alati djelomično prilagođeni funkciji rada i djelovanja lokalne uprave. Alati za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave su: alati informiranja, komunikacijski alati, alati partnerstva i upravni alati (tablica 1.).

²⁰⁶ <www.magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (30.4.2013.).

Alati informiranja	<ul style="list-style-type: none"> • Otvorena sjednica Vijeća • Informativni centar • Informativna brošura • Oglasna ploča • Često postavljana pitanja • Automatske telefonske informacije • Bilten • Prospekt • Grado/načelnikova proračunska poruka • Proračun u malom • Izvješće za novinare • Dnevni red sastanka • Tiskani zapisnik
Komunikacijski alati	<ul style="list-style-type: none"> • Anketiranje građana • Anketiranje putem intervjuja • Ispitivanje mišljenja o određenoj usluzi • Fokusna grupa • Sredstva povratnih informacija • Dopisnica s odgovorima građana • Radio/TV program • Javna tribina • Sastanci u naselju • Uspješan sastanak • Natječaj za mlade • Intranet-internet sustav • Prezentacijski portal na internetu
Alati partnerstva	<ul style="list-style-type: none"> • Program lokalnog partnerstva • Planiranje javnih prostora • Gradski festivali • Poslovni forum • Savjetnička grupa građana • Radna skupina
Upravni alati	<ul style="list-style-type: none"> • Strategija sudjelovanja građana • Povelja nevladinih organizacija • Postupak za financiranje građanskih inicijativa • Proces pripreme transparentnog proračuna • Sve na jednom mjestu • Postupci pružanja usluga u upravi • Vijeće mladih • Radno mjesto stručnjaka za sudjelovanje građana

Tablica 1. Alati za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka
(Chmura, Karzen, Kuzmanović, 2005, 54)

Alatima informiranja tijela jedinica lokalne samouprave pružaju građanima informacije o svojim aktivnostima, jer samo informirani građani mogu aktivno sudjelovati u aktivnostima lokalne samouprave i u procesu donošenja odluka. James Gruing i Todd Hunt koristili su se javnim informiranjem kao jednim od četiri kategorije komunikacijskog odnosa s publikom. Prema Gruingu i Huntu model javnog informiranja omogućuje informiranost ljudi gdje je točnost važna, a u isto vrijeme ne pokušava se pridobiti publiku i promijeniti njezin stav (Fawkes, u: Theaker, 2007, 22). Imajući u vidu da su prema provedenim istraživanjima,²⁰⁷ odnosno analizi, web-stranice jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini uglavnom statične, možemo ih također svrstati u alate informiranja. Web-stranice su kreirane kao pasivni izvor informacija i one su postale jednosmjerno-informativne i veoma malo ili nikako platforma za razmjenu mišljenja i stavova tijela jedinica lokalne samouprave i građana kojima je i namijenjena.

Komunikacija je rezultat složenog uzajamnog procesa u kojem komunikatori nastoje informirati, uvjeravati ili pregovarati u kontekstu svojih odnosa i šire društvene okoline. Da bi se razumio komunikacijski proces potrebno je razumjeti ne samo odnos između komunikatora već i širi društveni kontekst unutar kojega se odvija komunikacija (Broom, 2010, 193). U jedinicama lokalne samouprave komunikacijski alati omogućavaju razmjenu poruka (informacija) tijela lokalne samouprave s građanima. Kada tijela lokalne samouprave informiraju građane o izradi prostornog plana, proračuna ili drugih odluka, koje su bitne za razvoj lokalne zajednice, a građani pošalju povratnu informaciju o prijamu informacije i daju svoj prijedlog, komunikacija je uspostavljena. Komunikacijski proces je u potpunosti zaokružen kada prijedlozi i inicijative građana budu prihvaćeni od strane predlagatelja (jedinice lokalne samouprave). Gruing i Hunt (1984, u: Tench, Yeomans, 2009, 164) ovaj vid komunikacije koji se izvodi u oba smjera nazivaju dvosmjerno simetričnim. Ovakvim vidom komuniciranja ostvaruje se otvorenost i javnost rada jedinica lokalne samouprave s osnovnim ciljem uzajamnog razumijevanja javnosti i organizacije.

Partnerstvo između građana i tijela lokalne samouprave temelji se na zajedničkim ciljevima i interesima, a koji se ostvaruju kroz realizaciju projekata u lokalnoj zajednici. Jedan od primjera primjene alata partnerstva je realiziranje projekata izgradnje vodovodne mreže ili sanacija lokalnih cesta, gdje se partnerski odnos tijela lokalne uprave i građana ostvaruje kroz zajedničko sudjelovanje u rješavanju navedenih infrastrukturnih projekata. U alate partnerstva prema

²⁰⁷ Vidjeti u: Isanović, A: *Novi mediji, lokalna uprava i participatorna komunikacija u Bosni i Hercegovini*, 2010. i *Pregled web prezentacija lokalne uprave Republike Srpske*, AIDRS, 2011.

Martinoviću (2010, 93) spadaju i zajedničko organiziranje gradskih festivala, planiranje i održavanje javnih površina i prostora, organiziranje savjetničkih grupa građana u okviru rada lokalne uprave na određenim pitanjima. Dakako, alati partnerstva temelje se na komunikacijskim instrumentima. Osnovna razlika je u tome što se alati partnerstva koriste kao mogućnost rješavanja konkretnog pitanja u partnerskom odnosu lokalne uprave i građana na način da se građani uključuju izravno u realiziranje određenog projekta.

Upravni alati sugeriraju sustavne promjene u načinu na koji lokalna uprava provodi svakodnevne aktivnosti i stoga može voditi do održivijih promjena nego bilo koja skupina alata. Neki od upravnih alata daju doprinos u zakonodavnom području, često omogućujući transparentnu proceduru (npr. za proces transparentne preraspodjele proračuna koji zahtijeva primjenu alata za pripremu proračuna). Druge se intervencije više fokusiraju na definiranje specifičnih smjernica, poput opće politike sudjelovanja građana u civilnim inicijativama. Druga skupina alata podrobno opisuje procedure za financiranje inicijativa ili obavljanje upravnih usluga. Jedan od najsveobuhvatnijih upravnih alata „Sve na jednom mjestu“ (‘One Stop Shop’) s jedne strane omogućuje otvoren i lak pristup informacijama o uslugama lokalne uprave (većinom informacije o administrativnim uslugama), a s druge strane, što je bitnije, stvara atmosferu otvorenosti i povjerenja građana i lokalne uprave. Primjena ovog alata u potpunosti mijenja organizacijsku strukturu lokalne uprave i koncept pružanja usluga (Chmura, Karzen, Kuzmanović, 2005, 133).

Primjena alata informiranja, komuniciranja, partnerstva i upravnih alata omogućit će jedinicama lokalne samouprave dvosmjerni simetrični model odnosa s javnostima, dijalog i komunikaciju, partnerstvo s građanima i transparentno donošenje odluka što su i glavne značajke navedenih alata za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka. Ali, da bi uistinu građani bili informirani i tako bili u mogućnosti sudjelovati u aktivnostima jedinica lokalne samouprave, te da bi se uspostavio dvosmjerni simetrični model odnosa s javnošću i partnerstvo s građanima, potrebno je da jedinice lokalne samouprave ispunjavaju kadrovske pretpostavke tj. da imaju odsjek/službu, odnosno službenika za odnose s javnošću (i informiranje).

4.4. Rezultati istraživanja o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

Istraživanje o sudjelovanju građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave u BiH je provedeno u jedinicama lokalne samouprave, administrativnim sjedištima županija/kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i to u općinama Bihaću, Goraždu, Livnu, Orašju, Širokom Brijegu, Travniku, Tuzli i Zenici, gradovima Mostaru i Sarajevu koja su ujedno i administrativna sjedišta županija/kantona, te gradovima u Republici Srpskoj Bijeljini, Prijedoru i Banjoj Luci, administrativnom sjedištu ovog entiteta.



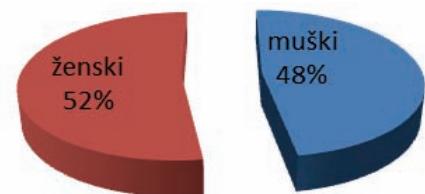
Fotografija 3. Općine/gradovi u kojima je provedeno istraživanje

Ovim istraživanjem istraženi su kapaciteti novih medija u afirmaciji participativnog modela demokracije kao središnje ideje lokalne samouprave u bosanskohercegovačkim socijalnim, kulturnim i ekonomskim uvjetima. Novi mediji su alat koji svojim dosegom može utjecati da participativna demokracija zaživi u pravom smislu te riječi, odnosno da svi građani izravno sudjeluju u donošenju odluka.

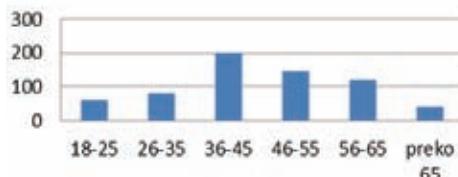
Anketom i e-anketom istražen je stupanj i opseg informiranosti građana, kao i stavovi građana o aktivnostima lokalne samouprave, prilikama (pozivima) za njihovo sudjelovanje u procesu donošenja odluka, načinima sudjelovanja u procesu donošenja odluka, zadovoljstvu pruženim uslugama općinskih/gradskih djelatnika i događanjima u lokalnoj samoupravi, korištenju alata novih medija, te utjecaju i ulozi predstavnika tijela lokalne uprave (službenika za odnose s javnošću) na procese donošenja odluka u općinama/gradovima u kojima su provedena istraživanja. Anketni upitnici sadržavali su zatvorena pitanja koja su se odnosila na sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka, sudjelovanju u istraživanju javnog mnenja, utjecaju građana na donošenje odluka u lokalnoj samoupravi, stupnju korištenja alata novih medija...

Istraživanje je provedeno u vremenu od prosinca 2012. do ožujka 2013. Anketirano je 650 građana iz navedenih 13 jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Anketa se sastojala od 16 pitanja. Korištena je metoda slučajnog stratificiranog uzorkovanja iz 20 % mjesnih zajednica u općinama i gradovima koji se istražuju. Uzorak je strukturiran temeljem statističkih podataka službenih institucija, kako bi se zadovoljio kriterij distribucije svojstava sličnih distribucijama prosječnih svojstava matične populacije. Anketiran je i po jedan službenik za odnose s javnošću iz 13 jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Anketa za službenike za odnose s javnošću sastojala se od 12 pitanja. Od 650 anketiranih ispitanika 341 su bile žene, što je nešto više od polovice (52 %) (grafikon 4.). Prema starosti ispitanika najveći broj anketiranih je između 36 i 45 godina ukupno 202, zatim između 46 i 55 godina starosti anketirana su 145 građanina, između 18 i 25 godina anketirano je 60 građana, a najmanji broj anketiranih je preko 65 godina starosti i to 41 građanin (grafikon 5.).

Spol ispitanika



Broj ispitanika po starosti



Grafikon 4. Spol ispitanika

Grafikon 5. Broj ispitanika po starosti

Tijekom anketiranja uočeno je da su najnezainteresiraniji za anketiranje građani mlađe životne dobi između 18 i 35 godina.

Mjesna zajednica



Obrazovanost ispitanika



Grafikon 6. Mjesna zajednica

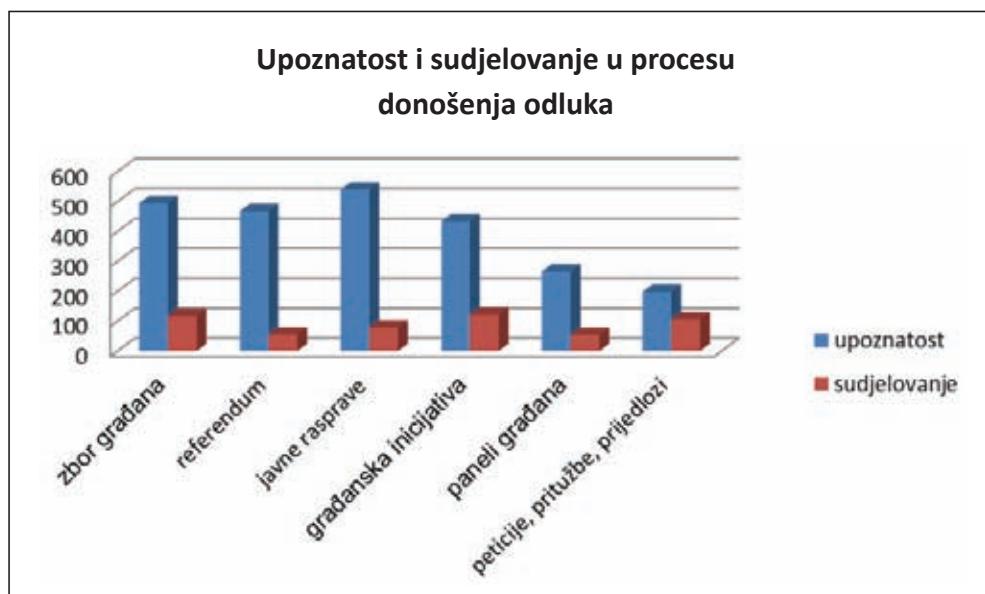
Grafikon 7. Obrazovanost ispitanika

Prema mjestu stanovanja anketirano je ukupno 380 građana iz urbanih mjesnih zajednica što iznosi 58 % ukupnog broja anketiranih, dok se ostatak anketiranih odnosio na stanovnike ruralnih i prigradskih naselja (grafikon 6.). Prema obrazovanju najveći broj anketiranih građana bio je sa srednjim obrazovanjem 475 građana ili 73 %, najmanji je broj anketiranih s magisterijem 2 % ili 13 građana, s osnovnim obrazovanjem 30 građana ili 5 % i s visokom obrazovanjem 132 anketirana građanina ili 20 % (grafikon 7.).

Javna rasprava je jedan od najkorištenijih oblika sudjelovanja građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave. U ovom poglavlju su prikazane četiri studije slučaja koje se odnose na donošenje proračuna općine/grada uz aktivno sudjelovanje građana, donošenje prostornih i regulacijskih planova, te Statuta grada.

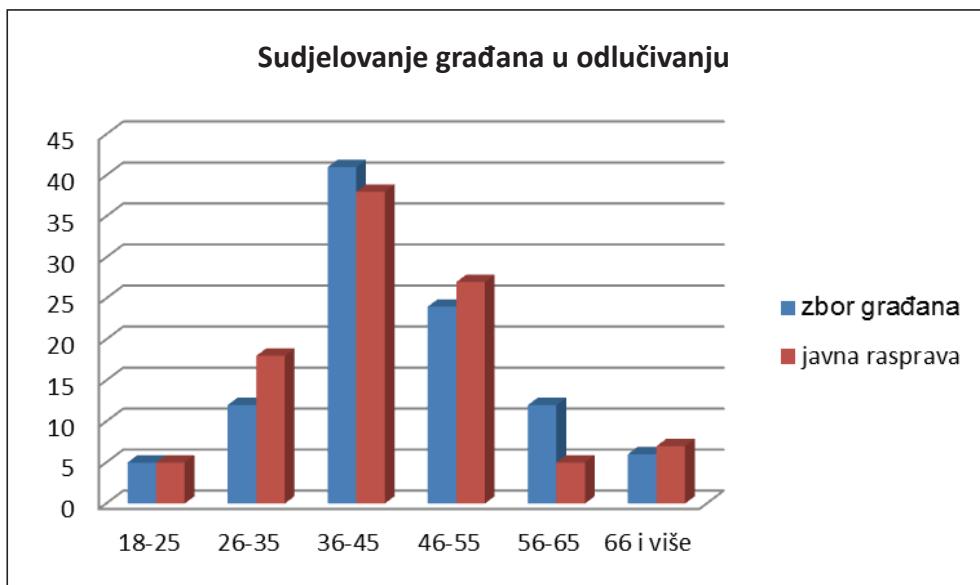
4.4.1. Javnost i transparentnost rada jedinica lokalne samouprave, informiranje i pozivi građanima na sudjelovanje u odlučivanju – preduvjeti izgradnje međusobnog povjerenja građana i tijela lokalne uprave

Osnovna načela funkcioniranja općine/grada su javnost i transparentnost rada jedinica lokalne samouprave, kao i informiranje i pozivi građanima da sudjeluju u procesu donošenja odluka u lokalnoj zajednici kao osnovni preduvjeti izgradnje povjerenja građana prema lokalnim vlastima, potvrđeno je provedenom anketom u navedenih 13 općina/gradova u Bosni i Hercegovini.



Grafikon 8. Upoznatost i sudjelovanje u procesu donošenja odluka

Prema provedenoj anketi građani su upoznati (u prosjeku preko 60 % građana) s oblicima sudjelovanja u procesu odlučivanju, ali istovremeno na istima rijetko sudjeluju. Građani znaju da postoji mogućnost njihova odlučivanja putem javne rasprave, ali prema anketi svega 12 % ih je sudjelovalo na javnoj raspravi. Na zborovima građana je sudjelovalo 18 % građana iako ih čak 79 % znaju za ovaj način sudjelovanja u procesu donošenja odluka (grafikon 8.). Svega 3 % građana, prema provedenoj anketi, sudjelovalo je na javnoj raspravi pri donošenju proračuna općine/grada za 2012. godinu.

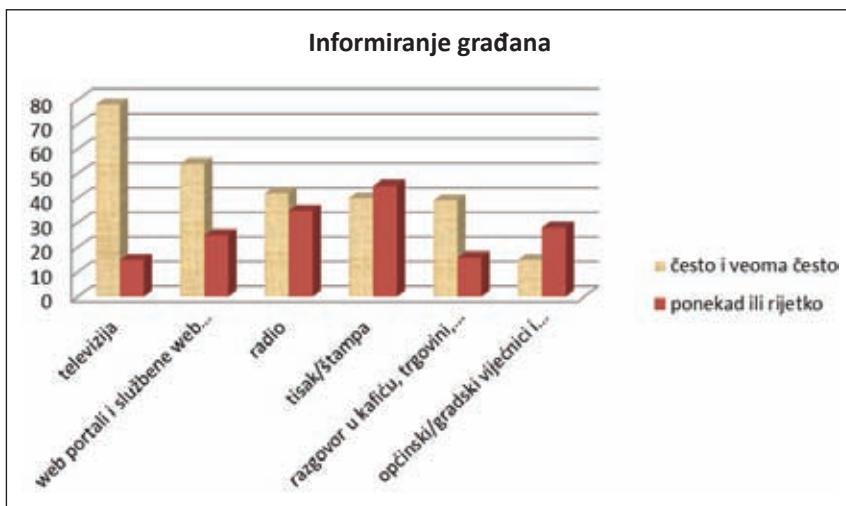


Grafikon 9. Sudjelovanje građana u odlučivanju prema godinama starosti

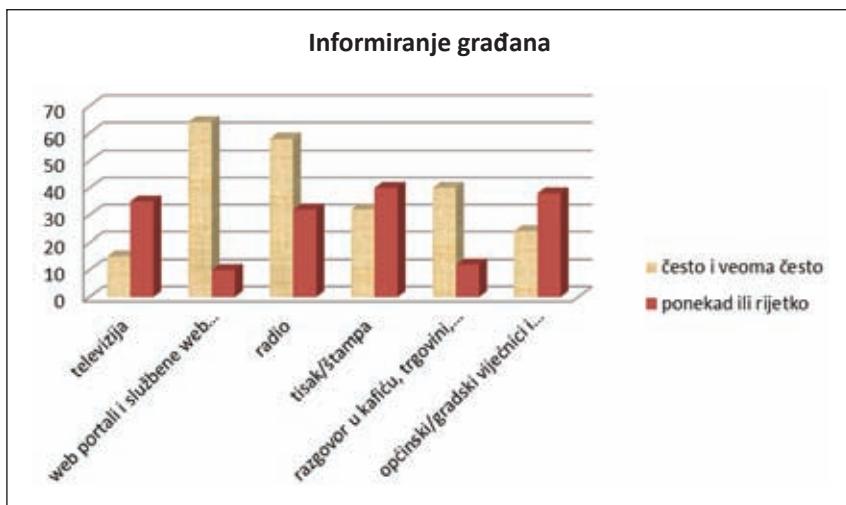
Od 78 ispitanika koji su sudjelovali na javnoj raspravi 30 pripadaju starosnoj skupini od 36 do 45 godina, a 21 ispitanik pripada starosnoj skupini od 46 do 55 godina. Svega četiri ispitanika starosne dobi od 18 do 25 godina sudjelovalo je na javnoj raspravi. Od 117 ispitanika koji su sudjelovali na zboru građana također su najbrojniji iz skupine od 36 do 45 godina i to 48 anketiranih, a 28 građana pripada starosnoj skupini od 46 do 55 godina. Šest ispitanika iz starosne skupine od 18 do 25 godina sudjelovalo je na zboru građana. Navedeni podaci pokazuju da su ispitanici starosne dobi od 36 do 55 godina najaktivniji u procesu sudjelovanja u odlučivanju (grafikon 9.).

Anketa je posebice bila fokusirana na pitanja o informiranosti građana o zbivanjima na razini lokalne zajednice, budući da se prepostavilo da je dobra informiranost preduvjet participiranja građana u odlučivanju na lokalnoj (ali i ostalim) razinama vlasti. Odgovor na pitanje informiranja o aktivnostima mjesnih zajednica i općinskih/gradskih tijela vlasti podijeljen je u dvije skupine. U prvoj skupini (grafikon 10.) je većina jedinica lokalne samouprave (ukupno devet) u kojima je sjedište jedne ili više televizijskih postaja ili koje imaju općinsku/gradsku ili županijsku/kantonalnu (FBiH) televiziju. U ovoj skupini anketa je pokazala da je televizija najutjecajniji medij i medij putem kojega se građani (78 %) najčešće informiraju o aktivnostima tijela mjesne i lokalne samouprave u jedinicama lokalne samouprave. Nakon televizije ispitanici su se izjasnili da se

najčešće informiraju putem službene web-stranice općine/grada i lokalnih web portalova (54 %), zatim lokalne radio postaje (42 %) i tiska (40 %).²⁰⁸



Grafikon 10. Informiranje građana o aktivnostima mjesne i lokalne samouprave (1. skupina)



Grafikon 11. Informiranje građana o aktivnostima mjesne i lokalne samouprave (2. skupina)

²⁰⁸ U Gradu Prijedoru nakon televizije i lokalne radio postaje, na trećem mjestu je tisk, odnosno „Kozarski vjesnik“ koji izlazi tjedno.

U drugoj skupini (grafikon 11.) su jedinice lokalne samouprave (ukupno četiri) u kojima nema sjedište niti jedna televizijska postaja i ne posjeduju općinsku, ali niti županijsku/kantonalnu televiziju, ispitanici su se izjasnili da su se najčešće informirali putem službene web-stranice općine i lokalnih web portala (64 %), zatim putem lokalnih radio postaja (58 %), te tiska (32 %). U obje skupine često ili jako često do informacija iz lokalne zajednice ispitanici dolaze preko susjeda, na ulici, trgovini i kafiću i to čak 40 % anketiranih građana.

Tijekom anketiranja građana, ali i općinskih/gradskih službenika u jedinicama lokalne samouprave o korištenju medija, pitanje koje se samo od sebe nametnulo, odnosilo se na razinu medijske pismenosti anketiranih građana. Medijska pismenost²⁰⁹ je sposobnost pristupa, analize, evaluacije i odašiljanja poruka putem medija. U posljednje vrijeme fokus medijske pismenosti je usmjeren na razumijevanje medijskih poruka, odnosno sposobnosti dekonstrukcije medijskih poruka. Istraživanja o razini medijske pismenosti u Bosni i Hercegovini²¹⁰ skoro da uopće ne postoje, a posebno ne u onakovom obliku kako ih provode zemlje Europske unije na temelju kriterija za procjenu stanja medijske pismenosti koje je razvila Europska komisija. Od 2011. godine zemlje članice EU imaju obvezu godišnjeg izvještavanja o razini medijske pismenosti. Bosna i Hercegovina će se približavanjem EU integracijama u budućnosti suočiti s izazovima koje pred nju stavlja EU, a to je između ostalog i niska razina medijske pismenosti, nedostatak istraživanja i planova za razvoj medijske pismenosti. Prema stavci 17. Preporuke²¹¹ Europske komisije broj 2009/625/EC od 20.8.2009. Za medijsku pismenost u digitalnom okruženju, demokracija ovisi o aktivnom sudjelovanju građana u životu svoje zajednice, a medijska pismenost je sposobnost odašiljanja informacija putem novih komunikacijskih tehnologija. Sukladno navedenom, anketa je koncipirana tako da ispitanici prepoznaju i ocjene kvalitetu pruženih usluga na različitim razinama komuniciranja u lokalnoj zajednici.

²⁰⁹ Smjernica 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007, <eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32007L0065> (27.2.2013.).

²¹⁰ Istraživanje o stanju medijske pismenosti u Bosni i Hercegovini provela je Lea Tajić u okviru izrade svoga magistarskog rada, a na temelju kojega je nastala knjiga „Medijska pismenost u Bosni i Hercegovini“ (2013.).

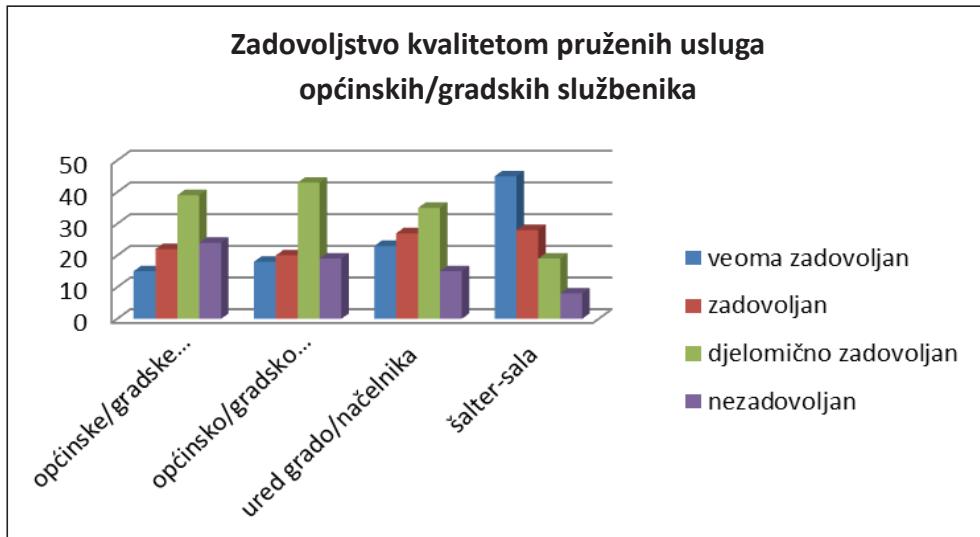
²¹¹ <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009H0625:EN:NOT> (27.2.2013.).



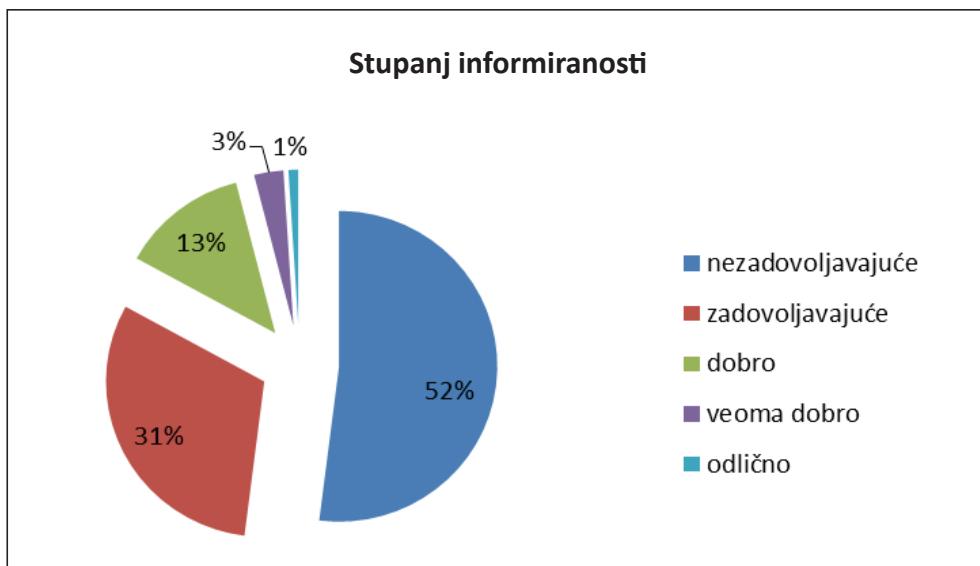
Fotografija 4. Detalj s anketiranja građana

Anketirani građani iskazali su najveće zadovoljstvo kvalitetom pruženih usluga službenika koji rade na šalter-sali²¹² (Centru za pružanje usluga građanima), a najnezadovoljniji su bili kvalitetom pruženih usluga službenika u općinskim/gradskim službama. Kvalitetom pruženih usluga službenika na šalter-sali bila su veoma zadovoljna 293 građanina ili 45 % od ukupnog broja anketiranih, zadovoljna su bila 183 građanina ili 28 %, a nezadovoljna su 53 ili 8 % građana. Kvalitetom pruženih usluga službenika u općinskim/gradskim službama bilo je veoma zadovoljno 97 ili 15 % anketiranih, zadovoljno 144 ili 22 % građana, a nezadovoljno je 156 ili 24 % anketiranih. Navedeni rezultati istraživanja su zanimljivi i iz razloga što službenici na šalter-sali pripadaju nekoj od općinskih/gradskih službi, a s čime se potvrđuje opravdanost izgradnje šalter-sale kojom se znatno unapređuje kvaliteta pružanja usluga građanima. Kvalitetom pruženih usluga službenika u uredu/kabinetu grada/načelnika veoma zadovoljno i zadovoljno je 326 ili polovica anketiranih građana, a kvalitetom pruženih usluga službenika uposlenih u Općinskom/gradskom vijeću/skupštini zadovoljno i veoma zadovoljno je 313 ili 48 % anketiranih građana (grafikon 12.).

²¹² U posljednjih 10-ak godina u preko 60 % jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je izgrađena šalter-sala kao jedna od najvažnijih materijalno-tehničkih prepostavki za kvalitetnije pružanje usluga i približavanje tijela lokalne uprave građanima (Martinović, 2010, 32).



Grafikon 12. Zadovoljstvo kvalitetom pruženih usluga
općinskih/gradskih službenika



Grafikon 13. Stupanj informiranosti građana o načinima
i mogućnostima sudjelovanja u odlučivanju

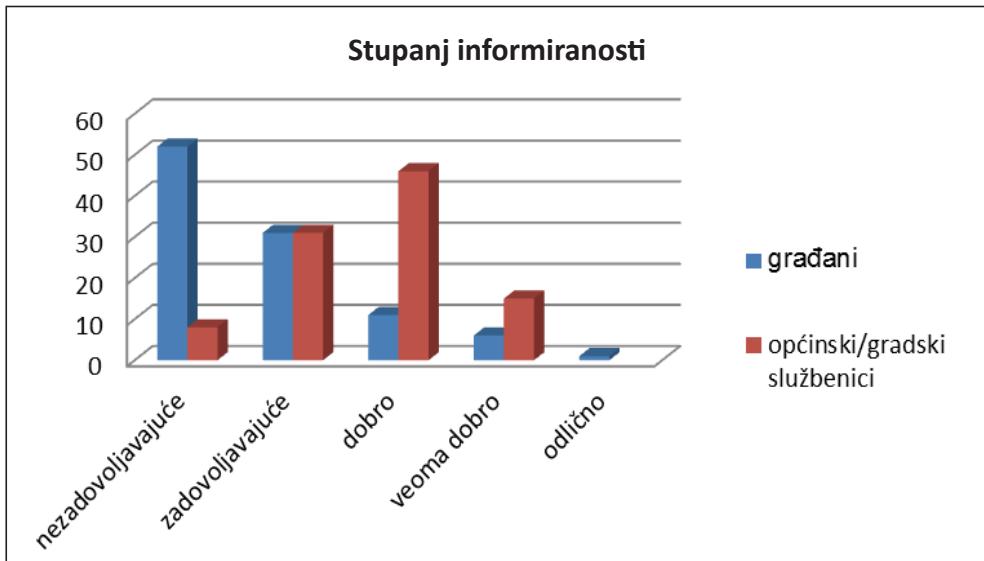
Stupanj informiranosti građana o načinima i mogućnostima sudjelovanja u procesima donošenja odluka najveći broj ispitanika je ocijenio nezadovoljavajućim 338 anketiranih ili 52 %, a zadovoljavajućim i dobrim ocijenilo je 44 % odnosno 287 građana, a tek 1 % odličnim (grafikon 13.).

Prema prethodno navedenim rezultatima ankete s građanima u analiziranim općinama/gradovima, ali i prema do sada provedenim istraživanjima, došlo se do spoznaje da se osnovni preduvjeti izgradnje povjerenja građana prema lokalnim vlastima temelje na načelima funkcioniranja općine/grada na javnosti i transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, kao i informiranju i pozivima građanima da sudjeluju u procesu donošenja odluka u lokalnoj zajednici. Prema provedenom istraživanju građani su upoznati s oblicima sudjelovanja u procesu odlučivanju (u prosjeku preko 60 % građana za sve oblike sudjelovanja, s tim da za zbor i javnu raspravu zna 79, odnosno 85 % građana), ali u isto vrijeme rijetko sudjeluju u kreiranju javnih politika na lokalnoj razini. S obzirom da se prema provedenom istraživanju građani nakon televizije najčešće informiraju putem web portala i službenih web-stranica općina/gradova, te da je u Bosni i Hercegovini u stalnom porastu broj korisnika interneta,²¹³ otvorena je mogućnost novog modela komuniciranja, odnosno stalnog i neprekidnog komuniciranja građana i tijela lokalne uprave, putem alata novih medija, kojim će biti omogućeno dobivanje povratnih informacija (feedbacka), ali i mogućnost rasprave o pitanjima bitnim za rad i funkcioniranje i život građana u jedinicama lokalne samouprave. Jedna od ključnih pretpostavki za novi model komuniciranja je i visoka (ili zavidna) razina medijske pismenosti koja u Bosni i Hercegovini tek treba da postane predmetom istraživanja.

4.4.2. Uključivanje građana u aktivnosti tijela lokalne uprave – ključni preduvjet donošenja strateških odluka

Jedinice lokalne samouprave, uzimajući u obzir javno mnjenje, donose odluke koje su od strateškog značaja za razvoj lokalne zajednice, a odluke su rezultat procesa participacije građana u odlučivanju i istraživanja javnog mnjenja potvrđeno je u anketi s građanima o njihovom sudjelovanju u procesu donošenja odluka, te anketom s predstavnicima tijela lokalne uprave (službenici za odnose s javnošću) općina i gradova u kojima su provedena istraživanja.

²¹³ Prema „Godišnjoj anketi korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2013.“ u Bosni i Hercegovini je u 2013. godini 2.188.429 korisnika interneta, 14.5.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272796836> (20.5.2014.).



Grafikon 14. Stupanj informiranosti građana (građani i općinski/gradski službenici za odnose s javnošću)

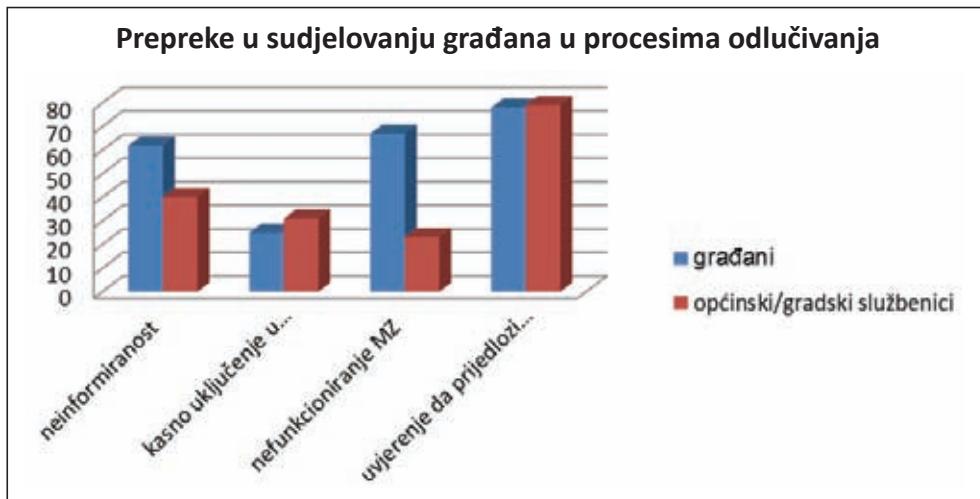
Službenici za odnose s javnošću prema provedenoj anketi smatraju da su građani informirani o načinima i mogućnostima sudjelovanja u procesima donošenja odluka jer 77 % službenika smatra da su građani zadovoljavajuće, odnosno dobro informirani. S druge strane 338 ili 52 % građana smatra da je stupanj informiranosti nezadovoljavajući, naspram 8 % službenika, odnosno za jednog od 13 službenika informiranost je nezadovoljavajuća (grafikon 14.). Zamjetan je nesrazmjer odgovora službenika za odnose s javnošću i građana, a što je svakako povezano s istraživanjem javnog mnijenja u jedinicama lokalne samouprave, odnosno sa sudjelovanjem građana u istraživanju javnog mnijenja. Prema provedenoj anketi šest općina/gradova je u 2012. godini provodilo istraživanje javnog mnijenja (anketiranje građana) o zadovoljstvu građana pruženim uslugama od strane općinskih/gradskih tijela vlasti, o planiranju projekata ili o kvaliteti života u lokalnoj zajednici. U istraživanju javnog mnijenja je sudjelovalo svega 53 ili 8 % anketiranih građana. Također i podatak da na pet od 13 analiziranih web-stranica općina/gradova postoji anketa, pokazuje da općine/gradovi rijetko koriste istraživanje javnog mnijenja, a kada i koriste najčešće rezultati anketa ne utječu na eventualne aktivnosti jedinica lokalne samouprave i služe samo kao puki statistički pokazatelj. S obzirom da su istraživanja javnog mnijenja, odnosno ankete s građanima također jedan od alata za povećano sudjelovanje građana u odlučivanju, sudjelovanjem u anketiranju

građani se izravno uključuju u kreiranje javnih politika na lokalnoj razini. Odazivom na ankete građani lokalnoj samoupravi daju povratnu informaciju, a objavljanje rezultata ankete od strane tijela lokalne samouprave dodatni je motiv građanima da sudjeluju u anketama koje provodi općina/grad. Ako se ankete koriste u političke svrhe stvaraju nepovjerenje građana prema ovom vidu sudjelovanja, a što u budućnosti rezultira nesudjelovanjem u anketiranju.

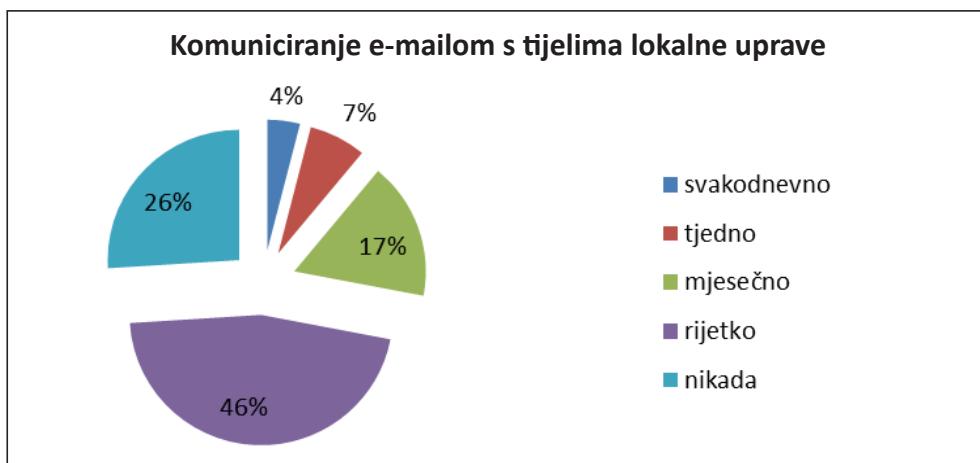


Fotografija 5. Detalj s intervjeta sa službenicom za odnose s javnošću

Prepreke koje se javljaju u sudjelovanju građana u odlučivanju su brojne, ali su među njima najizraženije one koje su identificirali ispitanici u provedenoj anketi. Najčešća prepreka u sudjelovanju građana u procesima odlučivanja i prema mišljenjima građana i službenika za odnose s javnošću je uvjerenje građana da njihovi prijedlozi neće biti prihvaćeni (78 % građana i 79 % službenika). Kao prepreku sudjelovanju građana u odlučivanju 67 % građana smatra nefunkcioniranje mjesnih zajednica, a za preko 60 % građana prepreka u sudjelovanju je i neinformiranost građana. Čak 40 % službenika za odnose s javnošću smatra neinformiranost kao prepreku sudjelovanju građana u odlučivanju, iako je informiranje javnosti jedna od njihovih temeljnih zadaća. U isto vrijeme za 62 % anketiranih građana neinformiranost je prepreka u njihovu sudjelovanju u odlučivanju (grafikon 15.).



Grafikon 15. Prepreke u sudjelovanju građana u procesima odlučivanja



Grafikon 16. Komuniciranje građana s općinskim/gradskim tijelima vlasti putem e-maila

Svi anketirani službenici naveli su da redovito koriste web-stranice i e-mail. Ostale alate novih medija službenici za odnose s javnošću rijetko koriste. S druge strane građani e-mail, kao jedan od najčešće korištenih alata novih medija, u komuniciranju s tijelima lokalne uprave koriste rijetko ili nikada (72 %) (grafikon 16.). Potencijali alata novih medija nisu dovoljno iskorišteni niti od strane službenika niti od strane građana. U svom svakodnevnom radu službenici za odnose s javnošću su istaknuli da jako često ili često koriste sve raspoložive medije (lokalne radio postaje, lokalnu televiziju, lokalni tisak/štampu i nove medije).



Fotografija 6. Detalj s anketiranja građana

Jedinice lokalne samouprave, odluke koje su od strateškog značaja za razvoj lokalne zajednice, trebale bi donositi na temelju prevlađujućih mišljenja i trebale bi biti rezultat procesa participacije građana u odlučivanju i istraživanja javnog mnijenja. Prema ovom istraživanju u Bosni i Hercegovini odluke lokalnih tijela vlasti nisu donesene kao rezultat istraživanja javnog mnijenja jer se istraživanja rijetko koriste, a kada se i koriste rezultati istraživanja, ne utječu na odluke i aktivnosti općinskih/gradskih tijela vlasti. Donesene odluke također nisu niti rezultat procesa participacije jer u analiziranim jedinicama lokalne samouprave građani rijetko sudjeluju u neposrednom sudjelovanju u odlučivanju, primjerice na zboru građana sudjelovalo ih je svega 12 %. Rezultati provedenih istraživanja u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini pokazuju da bi građani bili motivirani na participaciju potrebno je pokazati da njihova participacija može utjecati na donošenje odluka. Najčešća prepreka u sudjelovanju građana u procesima odlučivanja prema anketama sa službenicima za odnose s javnošću, kao i anketama s građanima je upravo uvjerenje građana da njihovi prijedlozi neće biti prihvaćeni i da nemaju utjecaj na donošenje odluka.

4.4.3. Javna rasprava – učinkovit alat za uključivanje građana u postupku donošenja proračuna i drugih propisa i akata u općini/gradu

Javna rasprava je jedan od najkorištenijih oblika sudjelovanja građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave. Javne rasprave kao jedan od oblika neposrednog sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka prema Zakonu²¹⁴ o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj su obvezne, dok istovremeno prema Zakonu²¹⁵ o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine jedinice lokalne samouprave nemaju obvezu organiziranja javnih rasprava pri donošenju proračuna/budžeta,²¹⁶ Statuta, regulacijskih i prostornih planova i drugih akata i dokumenata na lokalnoj razini. Javne rasprave su detaljnije regulirane Poslovnicima o radu Općinskog/gradskog vijeća/skupštine. Budući da javne rasprave prema Zakonu o lokalnoj samoupravi nisu obvezne u oba entiteta, a nije niti obvezno da se u okviru vremena održavanja javnih rasprava nacrti prezentiraju građanima, to u pet analiziranih općina/gradova u FBiH prilikom donošenja proračuna za 2013. godinu nije niti urađeno.²¹⁷ U jednoj općini (FBiH) javna prezentacija Nacrtu proračuna nije održana, iako je bila zakazana, iz razloga što nije bilo zainteresiranih građana.

U sklopu projekta „Jačanje odgovornosti u budžetskom procesu“ Centar za promociju civilnog društva (CPCD) je u 10.000 primjeraka tiskao „Narodne novine“²¹⁸ koje su dijeljene besplatno, a u kojima je Nacrt proračuna Kantona Sarajevo za 2013. preveden na razumljiv jezik i u formatu koji je po opsegu značajno smanjen od izvornog oblika prijedloga proračuna Kantona Sarajevo i to na svega 16 stranica. Predstavljanjem proračuna na ovaj način CPCD je ukazao

²¹⁴ Članak 104. stavak 2. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske glasi: „Organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluka o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom“.

²¹⁵ U Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine uopće nije spomenuta javna rasprava kao oblik neposrednog odlučivanja, ako izuzmemo stavak 1. članka 43. Zakona u kojem se spominju drugi oblici neposrednog sudjelovanja građana.

²¹⁶ Proračun=budžet

²¹⁷ Tijekom trajanja javne rasprave svi zainteresirani građani, predstavnici mjesnih zajednica, političkih stranaka, nevladinih organizacija, javnih poduzeća i ustanova i ostali zainteresirani koji su željni sudjelovati u javnoj raspravi o Nacrtu proračuna za 2013. godinu imali su mogućnost podnijeti svoje prijedloge, mišljenja i primjedbe Općinskom načelniku i Službi za financije u pismenom obliku.

²¹⁸ „Narodne novine“, 20.3.2013. <www.cpcd.ba/files/Narodne_novine.pdf> (27.3.2013.). U sklopu projekta „Jačanje odgovornosti u budžetskom procesu“ 21. ožujka 2013. u organizaciji CPCD-a održan je okrugli stol pod nazivom „Javna rasprava o javnoj raspravi o Nacrtu budžeta Kantona Sarajevo za 2013.“ Centar za promociju civilnog društva je 27. ožujka 2013. organizirao uličnu promociju peticije/zahtjeva za pravno reguliranje učinkovitijeg načina uključivanja javnosti u proces izrade proračuna Kantona Sarajevo i koja je upućena prema Vladi Kantona Sarajevo. Vlada Kantona Sarajevo nije se očitovala o ovom zahtjevu, odnosno peticiji.

na značenje i potrebu provođenja kvalitetnih i otvorenih javnih rasprava o pro- računu kao najvažnijem dokumentu koji izravno utječe na život svih građana (Kanton Sarajevo).

Studija slučaja 1. Donošenje proračuna Grada Banja Luka za 2013. godinu

Nacrt proračuna Grada Banja Luke za 2013. godinu u iznosu od 142.440.000 KM upućen je 29.11.2012. na javnu raspravu.²¹⁹ Na konfe- renciji za medije organiziranoj 30.11.2012. u povodu upućivanja prora- čuna Grada Banja Luke za 2013. godinu načelnica Odjeljenja za financije Radmila Stojnić izložila je razloge koji su doveli da je proračun za 2013. godinu manji 27 % u odnosu na godinu prije. Javna rasprava o Nacrtu pro- računa Grada Banja Luke za 2013. godinu održana je u vremenu od 29.11. do 15.12.2012. Usmene javne rasprave su održane na 11 lokacija, a građani su imali mogućnost osim sudjelovanja na javnoj raspravi svoje prijedloge, primjedbe i sugestije na Nacrt proračuna Grada Banja Luke za 2013. godinu dostaviti i pisanim putem na adresu Administrativne službe Grada Banja Luke, kao i putem e-maila javnost@banjaluka.rs.ba. Ukupno je na usmenim javnim raspravama sudjelovalo oko 300 građana. Izvještaj o provedenim javnim raspravama uz obrazložene odgovore na primjedbe i prijedloge koji su dostavili građani razmatrani su na sjednici Skupštine Grada Banja Luke prije donošenja proračuna Grada Banja Luke. Odbornici Skupštine Grada su na 3. redovitoj sjednici održanoj 28.12.2012. usvojili proračun Grada Banja Luke za 2013. godinu u iznosu od 145.030.000 KM.

²¹⁹ Prema članku 105. Statuta Grada Banja Luke (Službeni glasnik Grada Banja Luke, broj: 25/05, 30/07, 17/12 i 20/14) Javna rasprava obvezno se provodi o Nacrtu statuta, Nacrtu odluke o budžetu, Planu razvoja, Nacrtu urbanističkog i regulacijskih planova, kao i o drugim aktima koja Skupština Grada uputi na javnu raspravu. Poslovnikom o radu Skupštine Grada Banja Luke (Službeni glasnik Grada Banja Luke, broj: 13/09) od 188. do 193. članka detaljnije su razrađeni načini organiziranja i provođenja javnih rasprava.

Studija slučaja 2. Donošenje Statuta Grada Bijeljina

Radna grupa za praćenje javne rasprave o Nacrtu statuta Grada Bijeljina objavila je 3.1.2013. Javni poziv za sudjelovanje u javnoj raspravi²²⁰ o Nacrtu statuta Grada Bijeljine. Javna rasprava je održana u vremenu od 3.1. do 20.1.2013. Primjedbe, prijedloge, mišljenja i sugestije građana, pravnih lica i svih zainteresiranih za sudjelovanje u javnoj raspravi dostavljali su Radnoj grupi putem interneta www.gradbijeljina.org, neposredno na info-pultu u zgradici Gradske uprave, na e-mail iso@sobijeljina.org i poštom na adresu Grad Bijeljina, Trg kralja Petra I Karadžorđevića 1 (s naznakom: Javna rasprava o Statutu Grada) ili usmenim putem na javnim raspravama koje je organizirala Radna grupa za praćenje javne rasprave o Nacrtu statuta Grada. Primjerak Nacrtu statuta Grada Bijeljine tiskan je u 1.500 primjeraka i bio dostupan kao dodatak u "Semberskim novinama" 13.12.2012., na službenoj web-stranici grada www.gradbijeljina.org, na info-pultu Administrativne službe grada i distribuiran uz poziv za sudjelovanje u javnoj raspravi. U organizaciji Radne grupe za praćenje javne rasprave o Nacrtu statuta Grada u vremenu od 15. do 18. siječnja 2013. održane su četiri usmene javne rasprave u Velikoj sali Skupštine Grada Bijeljine. Pored koordinatora i članova Radne grupe za praćenje javne rasprave o Nacrtu statuta Grada Bijeljina u četiri javne rasprave sudjelovalo je preko 100 sudionika. Prvog dana usmene javne rasprave sudjelovali su predstavnici javnih poduzeća i ustanova iz oblasti školstva, zdravstva, kulture, socijalne zaštite i informiranja, predstavnici poduzeća, asocijacija gospodarstvenika i samostalnih poduzetnika. Drugi dan javne rasprave je bio predviđen za predstavnike mjesnih zajednica i lokalne uprave, treći dan za predstavnike nevladinog sektora i udruga građana, a četvrtog dana na javnoj raspravi o Nacrtu statuta Grada Bijeljine sudjelovali su predstavnici političkih stranaka. Tijekom rasprava dani su prijedlozi i primjedbe na Nacrt statuta koji se odnose na različite oblasti, a posebice na simbole i Dan grada, kao i nadležnosti grada u pojedinim oblastima... Posebnu pozornost predstavnika mjesnih zajednica, nevladinih organizacija i političkih stranaka su privukle odredbe o položaju, nadležnostima, financiranju i imovini mjesnih zajednica, kao i

²²⁰ Prema članku 119. Statuta Grada Bijeljina (Službeni glasnik Grada Bijeljina, broj: 8/13) Javna rasprava se provodi o Nacrtu statuta, Nacrtu odluke o budžetu, Planu razvoja Grada, prostornom planu, Nacrtu urbanističkog i regulacijskih planova, Nacrtu odluke o mjesnim zajednicama i drugim aktima koje nadležno tijelo Grada uputi na javnu raspravu.

načinu izbora za savjete mjesnih zajednica. Izraženo je njihovo neslaganje s Izbornim zakonom i Zakonom o lokalnoj samoupravi koji reguliraju položaj mjesnih zajednica. Radna grupa je razmotrila prijedloge, primjedbe i mišljenja sudionika javnih rasprava, ukupno 54,²²¹ i u izvješću o provedenoj javnoj raspravi uz prijedloge, primjedbe i mišljenja Gradonačelniku dostavila i svoje stavove i preporuke. Gradonačelnik je stavove i mišljenja Radne grupe prihvatio i Prijedlog statuta Grada Bijeljine dostavio Skupštini na razmatranje i usvajanje. Na 4. sjednici Skupštine Grada Bijeljine održanoj 1. ožujka 2013. Statut nije dobio potrebnu dvotrećinsku većinu i nije usvojen. Statut je usvojen na 6. sjednici Skupštine održanoj 28. ožujka 2013.



Fotografija 7. Detalj s javne rasprave

²²¹ „Najveći broj prijedloga, primjedbi i mišljenja bilo je na javnoj raspravi, a nekoliko prijedloga je stiglo poštom i svega jedan elektroničkom poštom“, (iz intervjuja s koordinatorom Radne grupe za praćenje javne rasprave o Nacrtu statuta Grada Bijeljine, 22.3.2013.).

Studija slučaja 3. Donošenje proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu

Temeljem Zaključka Općinskog vijeća donesenog na 2. redovitoj sjednici održanoj 27.12.2012. Općinski načelnik je uputio Javni poziv za javnu raspravu²²² o Nacrtu proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu u iznosu 53.741.798,43 KM. Javna rasprava je održana u vremenu od 28.12.2012. do 11.2.2013. godine. Građani su svoje prijedloge, primjedbe i mišljenja na Nacrt proračuna i Nacrt odluke o izvršavanju proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu imali mogućnost dostaviti putem pošte na adresu Općina Tuzla Služba za budžet i financije ZAVNOBiH-a broj 11 Tuzla ili putem e-maila na budzet_opcinatz@tuzla.ba. Nacrt proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu i Nacrt odluke o izvršavanju proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu mogao se preuzeti sa službene web-stranice Općine Tuzla www.tuzla.ba, a primjerak navedenog materijala mogao se dobiti u prostorijama Službe za proračun i financije Općine Tuzla. U organizaciji Službe za razvoj, poduzetništvo i društvene djelatnosti Općine Tuzla, 17.1.2013., održana je javna rasprava o Nacrtu proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu. Na javnoj raspravi su pored predstavnika Općine Tuzla sudjelovali predstavnici javnih ustanova, nevladinih organizacija, udruga i drugih zainteresiranih s područja Općine Tuzla, koji djeluju u oblastima poduzetništva, primarne poljoprivredne proizvodnje i društvenih djelatnosti (predškolski odgoj, sport, kultura, socijalna zaštita). Na javnoj raspravi je prezentiran Nacrt proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu, kao i razlozi i efekti smanjenja priliva sredstava u proračunu za 2013. godinu. Naglašeno je opredjeljenje za nastavkom realizacije razvojnih projekata, iako su evidentno smanjeni prilivi sredstava u proračun Općine Tuzla za 2013. godinu. Na javnoj raspravi sudionici su raspravljali o predloženom Nacrtu proračuna za 2013. godinu, te su prezentirali i prijedloge načina raspodjele raspoloživih sredstava prema proračunskim korisnicima. Pisane prijedloge na Nacrt proračuna Općine Tuzla za 2013. godinu korisnici su dostavljali Službi za razvoj, poduzetništvo i društvene djelatnosti Općine Tuzla, do 24.1.2013. godine, koja ih je uputila

²²² Prema članku 114. Poslovnika o radu Općinskog vijeća Općine Tuzla (Službeni glasnik Općine Tuzla, broj: 7/05 i 7/11) Nacrt odluke ili drugog akta Vijeća, iznosi se na javnu raspravu kada je to Statutom općine ili drugim propisima određeno. Nacrt akta, utvrđuje i upućuje na javnu raspravu Vijeće, ako nije drugačije propisano, ili ako Vijeće ne odluči drugačije. Člankom 116. Poslovnika određeno je da nacrti odluka i drugih akata, kao i drugi materijali koji se stavljuju na javnu raspravu, objavljaju se u lokalnim sredstvima javnog informiranja, ili u obliku posebne publikacije, odnosno na drugi odgovarajući način. Od članka 114. do članka 121. Poslovnika detaljnije je obrađeno održavanje javne rasprave. Statutom Općine Tuzla (Službeni glasnik Općine Tuzla, broj: 2/99, 9/00, 2/08 i 12/09) nije posebno obrađena javna rasprava kao oblik neposrednog odlučivanja građana.

u formi zajedničkog izvješća na daljnje razmatranje. Na 5. redovitoj sjednici Općinskog vijeća održanoj 27. ožujka 2013. usvojen je proračun Općine Tuzla za 2013. godinu u iznosu 54.670.769,23 KM.

Studija slučaja 4. Donošenje prostorno planskih dokumenata u Gradu Sarajevu

Odluku o pristupanju izradi prostorno planskih dokumenata u Gradu Sarajevu donosi Gradsko vijeće, a nositelj pripreme za izradu plana je gradonačelnik Grada Sarajeva. Služba²²³ za urbano planiranje i stambene poslove Grada Sarajeva pri izradi prostorno planskih dokumenata uključuje javnost u svim fazama²²⁴ izrade plana. Prvi kontakt s javnosti je na samom početku izrade plana, odnosno upoznavanjem javnosti s Nacrtom odluke o pristupanju izrade plana sa smjernicama. Služba za urbano planiranje i stambene poslove šalje dopise prema nadležnim ministarstvima, javnim poduzećima i ustanovama i prema općini u kojoj se izrađuje dokument. Općina izvještava Savjet/vijeće mjesne zajednice. Nakon što Savjet/vijeće izvijesti građane i od građana dobije eventualne primjedbe i prijedloge povratnu informaciju vraća općini, a općina iste prosljeđuje prema Gradu. U drugoj fazi osnovne koncepcije plana koji je urađen prema smjernicama javnost se uključuje organiziranjem javnih tribina, rasprava, okruglih stolova i drugih oblika uključivanja uz nazočnost predstavnika mjesnih zajednica, gospodarskih subjekata, nadležnih ministarstava i izrađivača plana Zavoda za planiranje razvoja Kantona Sarajevo. Treći kontakt s javnošću je pri organiziranju javnog uvida i javne rasprave o Nacrtu plana, a koji organizira Služba za

²²³ Ova studija slučaja urađena je uz veliku pomoć pomoćnice gradonačelnika za urbano planiranje i stambene poslove Grada Sarajeva (23.1.2013.).

²²⁴ Prema članku 7. Uredbe o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 63/04, 50/07 i 84/10) u svim fazama pripreme i izrade planskih dokumenata, na svim razinama prostornog planiranja u Federaciji Bosne i Hercegovine obvezno je osigurati sudjelovanje javnosti. Nositelj pripreme obvezan je izraditi program uključivanja javnosti u proces pripreme i izrade planskih dokumenata. Program uključivanja javnosti sastavni je dio programa i plana aktivnosti za pripremu i izradu planskog dokumenta. Programom uključivanja javnosti precizno se definiraju načini uključivanja javnosti organiziranjem tribina, okruglih stolova, javnih rasprava i drugih oblika uključivanja javnosti u svim fazama pripreme i izrade planskog dokumenta. Također prema članku 67. Statuta Grada Sarajeva – pročišćeni tekst (Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 34/08) organi Grada Sarajeva osiguravaju provođenje javne rasprave o Nacrtu statuta Grada Sarajeva, Nacrtu odluke o usvajanju budžeta Grada Sarajeva, Nacrtu propisa iz oblasti prostornog uređenja, prostornog i urbanističkog plana, Nacrtu plana razvoja Grada Sarajeva, kao i drugim pitanjima za koje Gradsko vijeće odluči da se provede javna rasprava.

urbano planiranje i stambene poslove Grada Sarajeva u suradnji s općinom i izradivačem plana Zavodom za planiranje razvoja Kantona Sarajevo. Za vrijeme trajanja javnog uvida Plan je izložen u prostorijama mjesne zajednice. Građani također imaju mogućnost uvida u prostorno planske dokumente svakog utorka u Zavodu za planiranje razvoja Kantona Sarajevo koji je izradač planova. Mjesna zajednica prikuplja primjedbe i prijedloge i proslijedi ih općini koja ih dalje prosljeđuje Zavodu za planiranje razvoja Kantona Sarajevo i Gradskoj upravi. Nakon što dobije primjedbe i prijedloge, Gradska uprava, odnosno Služba za urbano planiranje i stambene poslove Grada Sarajeva organizira sastanak s predstavnicima općine, nadležnih ministarstava, javnih poduzeća i ustanova, Zavodom za planiranje razvoja Kantona Sarajevo, te vlasnicima i korisnicima zemljišta, potencijalnim investitorima i drugim zainteresiranim subjektima. Nakon sastanka izrađuje se izvješće i Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo pristupa izradi dokumenta. Na prijedlog predlagачa gradonačelnika Grada Sarajeva koji prostorni plan-ski dokument upućuje Gradskom vijeću na usvajanje, mjesna zajednica, odnosno građani i u ovoj fazi mogu uputiti svoje primjedbe i prijedloge preko vijećnika Gradskog vijeća koji su ujedno i vijećnici u Općinskom vijeću.

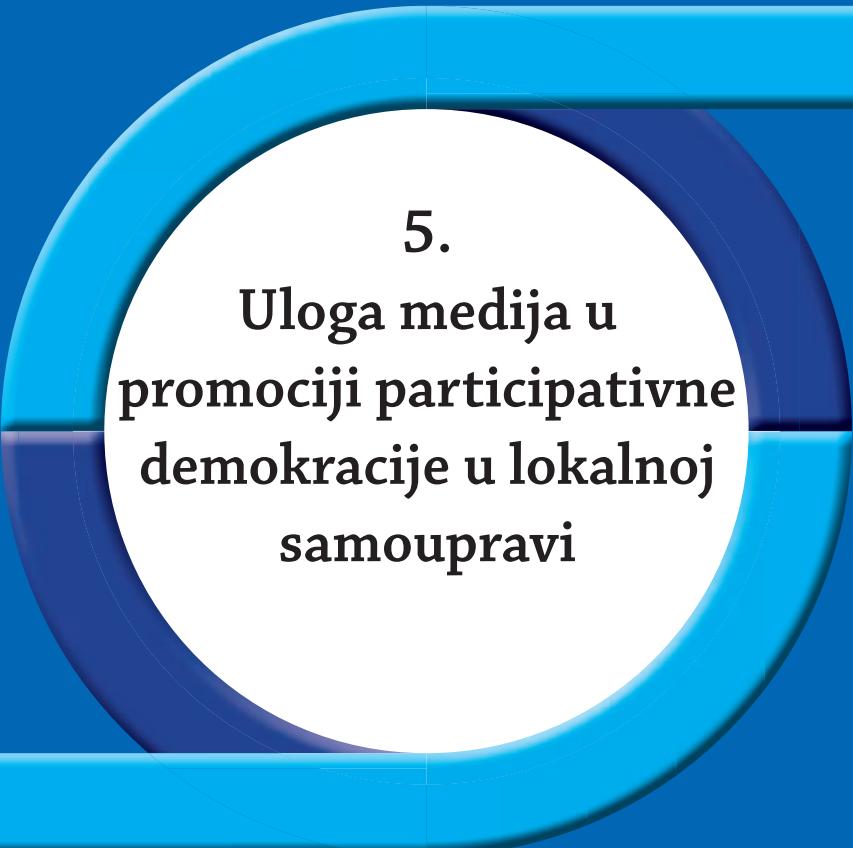
Aktivno uključivanje javnosti u rad lokalne uprave kroz instrumente participacije primarno je za uspostavljanje komunikacije lokalne uprave i javnosti pokazale su navedene studije slučaja donošenja proračuna općine/grada, prostornih i regulacijskih planova općine/grada, Statuta općine/grada, ali i anketirani službenici za odnose s javnošću koji su naveli javnu raspravu kao način putem kojega su građani izravno utjecali na donošenje odluka na lokalnoj razini. Navedeni modeli uključivanja građana u procese odlučivanja javne rasprave, su ujedno i najprimjenjivije u lokalnoj samoupravi, ali je istovremeno prisutna neprilagođenost²²⁵ dokumenata, kao i nedostatak povratne informacije građanima o prihvaćenosti prijedloga uz obrazloženje. Primjer dobre prakse, koji može postati model sudjelovanja građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, je studija slučaja donošenja Statuta u Gradu Bijeljini. Radna grupa za praćenje javne rasprave o Nacrtu statuta je nakon održane javne rasprave izradila izvješće o provedenoj javnoj raspravi uz prijedloge, primjedbe i mišljenja sudiionika rasprave i svoje preporuke i stavove, dostavila predlagatelju koji je izvješće u potpunosti prihvatio. Izvješće je bilo dostupno na službenoj web-stranici

²²⁵ Potrebno je dokumente prevesti na općeprihvatljiv i razumljiv jezik. Primjer: Budžet Kantona Sarajevo, "Narodne novine", 20.3.2013. <www.cpcd.ba/files/Narodne_novine.pdf> (27.3.2013.).

Grada. Aktivno uključivanje javnosti, od same pripreme dokumenata, kao i evoluacije provedenih aktivnosti pred donošenje Odluke o usvajanju navedenih dokumenata, kroz instrumente participacije je primarno za uspostavljanje dvosmjerne komunikacije između lokalne uprave i javnosti. Zahvaljujući takvoj otvorenoj dvosmjernoj komunikaciji, odluke se donose strateški i kompletna lokalna zajednica sudjeluje u tom procesu i na taj način lokalne vlasti dijele odgovornost za razvoj lokalne zajednice i planiranje sa svojim građanima. Upravo je „Tuzlanski“²²⁶ model uključivanja građana u kreiranje javnih politika, koji je već pronašao primjenu na višim razinama vlasti, dobar primjer koji bi bio primjenjiv i u jedinicama lokalne samouprave. Javnim konzultacijama, prema navedenom modelu, a koje se provode u dva kruga, te informiranja u tri kruga javnost se u procese odlučivanja i planiranja uključuje na samom početku. Uz „Tuzlanski model“, normativno-pravni akt koji bi uz prilagodbu mogao služiti kao jedinstveni propis o uključivanju javnosti pri donošenju Statuta, proračuna i drugih akata i propisa na lokalnoj razini je Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata prema kojoj se javnost uključuje u svim fazama izrade prostorno-planskih dokumenata.

²²⁶ Model javnih konzultacija (Kurtić i sur., 2005, 8) koji je razvijen za pripremu prostornog plana Tuzlanskog kantona uz rekordnu uključenost čak 4.651 građanina, uz održane 33 javne tribine, devet tematskih panel rasprava, kroz ankete, internet forume, intervjuje, te veliki broj kontakt emisija i uz 763 prijedloga, primjedbi i sugestija građana je model koji je javnost prihvatile i model koji bi mogao biti prihvatljiv i u drugim kantonima, ali i jedinicama lokalne samouprave. Većina od 3.000 ispitanika izabranih na reprezentativnom uzorku (43,13 %) metodom slučajnog izbora smatralo je da je korisno i opravdano uvodenje građana u sve faze prostornog planiranja. Da će ključnu ulogu u kreiranju prostornog plana imati tijela vlasti, smatralo je 35,64 % građana, a 21,23 % građana smatralo je da je planiranje prostornog plana, ipak, posao stručnjaka iz tog područja (Kurtić, 2002). Na odnos građana prema uključivanju u proces izrade prostornog plana Tuzlanskog kantona utjecali su informiranost i poznavanje prostornog plana, godine starosti građana i stupanj obrazovanja. Veliki utjecaj na stavove građana da sudjeluju u javnim politikama imalo je, prema provedenom istraživanju, generalno negativan stav prema kantonalnoj/županijskoj organizaciji Federacije Bosne i Hercegovine, nemogućnost dugoročnog planiranja, javna percepcija kantonalnog/županijskog rješavanja lokalnih problema, ali i javna percepcija budućnosti života na području kantona/županije, ali i Bosne i Hercegovine jer je čak 67,3 % ispitanika izrazilo pesimističan stav prema budućnosti.





5.

**Uloga medija u
promociji participativne
demokracije u lokalnoj
samoupravi**

5. Uloga medija u promociji participativne demokracije u lokalnoj samoupravi.....	121
5.1. Medijsko izvještavanje u jedinicama lokalne samouprave	121
5.2. Zakonsko-pravni okvir za funkcioniranje medija u Bosni i Hercegovini ...	123
5.3. Mediji u Bosni i Hercegovini	125
5.4. Lokalni mediji – ključni akteri komunikacije u jedinicama lokalne samouprave	129
5.4.1. Analiza programskih sadržaja lokalnih medija.....	134

5. Uloga medija u promociji participativne demokracije u lokalnoj samoupravi

5.1. Medijsko izvještavanje u jedinicama lokalne samouprave

Mediji predstavljaju najmoćnija sredstva komunikacije kojima javnost sudjeluje u političkom procesu, a kvaliteta njihova doprinosa javnom mnijenju značajno određuje i kvalitetu demokracije. Ukoliko je njihov učinak slab ljudi će biti izolirani, neuki i depolitizirani, demagogija će cvjetati, a uska elita će lako preuzeti i zadržati kontrolu nad svim čimbenicima odlučivanja o najznačajnijim političkim pitanjima (Herman, Mekčesni, 2004, 8, 9). Odnosi između lokalne uprave i medija ovise o nizu elemenata, a između ostalih između njihovog stava i očekivanja koji imaju jedni od drugih, odnosa s građanima, prošlih iskustava i njihovih budućih ciljeva (Bjornlund, 2006, 36). Nova informacijsko komunikacijska (digitalna) tehnologija omogućila je višestruke mogućnosti prenošenja informacija, što medijske kuće rabe da istu informaciju plasiraju u različitim oblicima uz pomoć različitih medija sa što manje ljudi. Multimedija dostupnost videa, nekad rezerviranog samo za televiziju, destabilizira gotovo stoljeće staru podjelu na razdvojene medije tiska, zvuka i slike, te otvara raspravu o tome prenose li se, omogućavanjem te dostupnosti videa i zakonitosti televizijskoga medija u druge medije, a isto tako mijenja li se gramatika samoga televizijskog izražavanja (Krajina, Perišin, 2009, 936). Širenjem dostupnosti televizije na internet (osobito on-line izdanja tiska), kao i na mobilne telekomunikacijske uređaje, ulazimo u vrijeme televizije nakon televizora. Model „jedan za mnoge” odašiljanja informacija konvergirao je u model „mnogi za mnoge” (Hartley, 2002, 39, u: Krajina, Perišin, 2009, 950).

Nekad jasne razlike između lokalnoga i globalnoga umreženo je društvo izbrisalo ili bar učinilo nejasnim. Umreženo društvo čine međusobno isprepletene komunikacijske mreže s globalnom dostupnošću, sa sadržajima od pretežito lokalnih do globalnih. I mediji su u istome položaju. Čak i kad imaju uske lokalne sadržaje, čim su postavljeni na mrežu dostupni su globalno. Sve se odvija i u obrnutom smjeru pa su i globalni mediji dostupni na lokalnim razinama. Ne samo da primatelji i njihove poruke mogu čitati, gledati i slušati u

cijelome svijetu, nego je na njih moguće postavljeti i sadržaje neovisno gdje se autor nalazi. No, u stvarnom svijetu nije sve tako jednostavno. Globalna dostupnost lokalnih sadržaja uistinu postoji, ali umreženo društvo nije ravnopravno pa svakome nije sve dostupno jednako lako. Manuel Castells²²⁷ često rabi pojam „glokalno” kao istoznačnicu za sve što je i lokalno i globalno u isto vrijeme, kao što je primjerice umreženo društvo (Obradović, 2009, 74). Radijski program se može slušati preko interneta, kao što se televizijski programi mogu pratiti preko interneta. Danas se, zahvaljujući telekomunikacijskim satelitima, mogu diljem svijeta pratiti lokalni i globalni televizijski programi (Milardović, 2010, 89). Pored usmenog prenošenja, koje je najučinkovitije u veoma malim zajednicama, lokalni mediji predstavljaju glavni, ako ne i jedini izvor informacija o lokalnim događajima, kao i o kandidatima i ključnim temama na lokalnim izborima. Kao rezultat toga, veća je vjerojatnoća da će građani koji prate lokalne medije više znati o lokalnoj politici i na taj način imati stav o načinu na koji se upravlja njihovom zajednicom. Prenošenje informacija je uloga koja se vjerojatno najčešće očekuje od medija (Gosselin, u: Jusić, 2010, 32). Kako bi lokalna predstavnička tijela i uprave utjecale na odnos između lokalne uprave i medija, moraju preuzeti odgovornost za prosljeđivanje informacija o svojim planovima i programima, te medije i građane izvještavati o realiziranome. Da bi to učinila, lokalna uprava treba biti otvorena prema javnosti (Maretić, 2009, 32, 33). Prema geografskoj razini i dosegu mediji mogu biti lokalni, nacionalni i međunarodni (Peruško, 2011, 16). Jedan od četiriju glavnih elemenata, čije sadržajne varijacije dovode do razvoja pojedinih masovnih medija prema McQuailu, su tehnologije kojima se može komunicirati javno i na daljinu, a govore između ostalog o sadržaju koji je u jednim medijima ograničen vremenom i prostorom (radio, TV, tisak), a u drugima je neograničen (knjiga, glazba). U današnjim uvjetima digitalnih medija i interneta ovakve su podjele sve manje stvarne jer novi mediji omogućuju nekad prostorno i vremenski ograničenim medijima da preskoče ta ograničenja (Peruško, 2011, 21). Važnu ulogu lokalnih medija potvrđilo je i istraživanje CCI-a za 2012. (2014, 22) prema kojem se 77,1 % građana u Bosni i Hercegovini putem lokalnih medija informira o radu lokalne uprave. Brojna istraživanja²²⁸ medejske slike u Bosni i Hercegovini ukazuju na složenost i podijeljenost medijskog prostora po teritorijalnom i etničkom principu. Istraživanja također ukazuju na još uvijek veliki utjecaj lokalnih medija na javnost, ali i na velik utjecaj na javnost u Bosni i Hercegovini medija susjednih

²²⁷ Manuel Castells je španjolski sociolog koji se bavi istraživanjima o informacijskom društvu, komunikacijama i globalizacijom.

²²⁸ Primjer je istraživanje GfK BH, „Elektronski mediji u BiH – koji se najčešće gledaju i slušaju?“, <www.gfk.ba/public_relations/press/press/003245/index.ba.html> (21.11.2012.).

zemalja.²²⁹ U ovom poglavlju pojam lokalni mediji će se koristiti za medije koji prate zbivanja u određenoj jedinici lokalne samouprave.

5.2. Zakonsko-pravni okvir za funkcioniranje medija u Bosni i Hercegovini

Zakonom²³⁰ o načelima lokalne samouprave u FBiH propisano je ukupno 29 nadležnosti jedinica lokalne samouprave, a jedna od nadležnosti jedinica lokalne samouprave je da osigura uvjete rada lokalnih radio i TV postaja, sukladno zakonu. Nije posebno razrađeno na što se misli pod osiguranjem uvjeta rada, ali u praksi javni mediji, čiji je osnivač i vlasnik jedinica lokalne samouprave, pružaju finansijsku²³¹ potporu mediju. Prema Zakonu²³² o lokalnoj samoupravi Republike Srpske „Opština obezbeđuje informisanje i javno obavještavanje o pitanjima od značaja za život i rad građana u opštini.“ Statutima općina/gradova i Ustavima županija/kantona također su propisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave da „osiguraju uvjete rada lokalnih radio i TV postaja sukladno zakonu”²³³ „nadležan je (Grad Sarajevo) za lokalni radio i televiziju“²³⁴ „utvrđuju politike u svezi s osiguranjem radio i TV postaja, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog djelovanja, te osiguranje njihovog rada.“²³⁵ Područje radio, TV emitiranja (uključujući kablovsku televiziju), telekomunikacija, usluge i sredstva koja su s tim u vezi, kao i uspostavljanje i rad Regulatorne agencije za komunikacije²³⁶ Bosne i Hercegovine u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, koji predviđa uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih

²²⁹ Više vidjeti u: Turčilo, L.: *Zaradi pa vladaj: Politika-mediji-biznis u globalnom društvu i u Bosni i Hercegovini*, Vlastita naklada, Sarajevo, 2011.

²³⁰ Članak 8. Zakona o načelima lokalne samouprave u FBiH

²³¹ Primjeri: Općina Široki Brijeg je vlasnik lokalne Radio postaje Široki Brijeg i godišnje iz proračuna za rad radio postaje izdvaja 60.000 KM, a Općina Orašje je također vlasnik lokalne Radio postaje Orašje za koju iz svog proračuna godišnje izdvaja 66.000 KM. Izvor: *Proračuni navedenih općina za 2014. godinu*.

²³² Članak 25. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

²³³ Članak 13. stavak 32. Statuta Općine Livno

²³⁴ Članak 16. stavak 9. Statuta Grada Sarajeva, Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 34/08

²³⁵ Članak 15. stavak k) Ustava Županije Zapadnohercegovačke

²³⁶ Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) osnovana je 2. ožujka 2001. spajanjem nadležnosti Nezavisne komisije za medije i Regulatorne agencije za telekomunikacije koje su do tada radile odvojeno. Agencija djeluje na državnoj razini i njen mandat je definiran Zakonom o komunikacijama BiH koji je prvobitno nametnut Odlukom Visokog predstavnika u listopadu 2002., a Parlamentarna skupština BiH ga je usvojila u rujnu 2003. Nadležnosti Agencije su: kreiranje i promoviranje pravila u sektorima emitiranja i telekomunikacija, licenciranje operatora u sektorima emitiranja i telekomunikacija, planiranje, upravljanje i dodjeljivanje frekventnog spektra, primjenjivanje tehničkih i drugih standarda koji se tiču kvaliteta, te uspostavljanje i održavanje sustava naknada za dozvole.

komunikacijskih sredstava, regulirano je Zakonom²³⁷ o komunikacijama. Javne radio i TV postaje u BiH nemaju zakonsku obvezu produkcije lokalnih sadržaja, ali imaju sukladno Pravilu²³⁸ 57/2011 o javnim radio i televizijskim postajama, obvezu formiranja Uredničkog vijeća koje će odražavati etnički, kulturno-istorijski i religijski sastav stanovništva kojem javna radio i televizijske postaje nude usluge, a koji imenuje osnivač javne radio i televizijske postaje.²³⁹ Uredničko vijeće se sastoji od 4 do 7 članova, izabranih kako bi se osiguralo da se predstavlja zajednica kojoj se služi, uključujući društvene, kulturne, obrazovne i vjerske organizacije. Vijeće će uključivati barem jednog lokalnog prosvjetnog radnika.²⁴⁰ Uredničko vijeće savjetuje glavnog i odgovornog urednika o načinima poboljšanja zadovoljavanja potreba zajednice kroz emitiranje programa.²⁴¹ Prema podacima RAK-a u Bosni i Hercegovini je 42 % javnih²⁴² radio i televizijskih postaja. Zakonom²⁴³ o zaštiti od klevete uređuje se građanska odgovornost za štetu nanesenu ugledu fizičke ili pravne osobe iznošenjem ili pronošenjem izražavanja neistinitih činjenica identificiranjem te pravne ili fizičke osobe trećoj osobi, a želi se postići pravo na slobodu izražavanja, zajamčeno Ustavom i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i predstavlja jednu od bitnih osnova demokratskog društva, posebno kada se radi o pitanjima od političkog i javnog interesa. Pored navedenih zakona i drugih akata, koji reguliraju rad medija u BiH i Kodeks²⁴⁴ za tisk i online medije čine okvir za rad tiskanih i online medija u BiH. Kodeks ima za cilj postaviti osnove sustava samouređivanja u tisku, koji će biti smatrani moralno obvezujućim za novinare, urednike, vlasnike i izdavače tiskanih i online medija.

²³⁷ Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, broj: 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12

²³⁸ „Pravilo 57/2011 o javnim radio i televizijskim postajama“, 8.1.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1326194068> (4.1.2013.).

²³⁹ Članak 4. stavak 1. Zakona o komunikacijama

²⁴⁰ Članak 6. stavak 2. Zakona o komunikacijama

²⁴¹ Članak 6. stavak 4. Zakona o komunikacijama

²⁴² U ovaj broj nisu pribrojane televizijske postaje koji svoj program emitiraju putem drugih elektroničkih komunikacijskih mreža. „Korisnici dozvola za televizijsko emitiranje putem zemaljske radiodifuzije“ „Korisnici dozvola za radijsko emitiranje putem zemaljske radiodifuzije“, 20.6.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272013573> (21.6.2014.).

²⁴³ Zakon o zaštiti od klevete, Službeni glasnik Republike Srbije, broj: 37/01, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 31/01, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 14/03

²⁴⁴ Kodeks za tisk i online medije, <hrvatski.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=9&lang=hr> (4.1.2013.).

5.3. Mediji u Bosni i Hercegovini

Prva lokalna radiopostaja u Bosni i Hercegovini bila je Radio Tuzla koja je počela emitirati program 1953. godine. Radio Brčko počeо je emitirati program 1960., Radio Modriča 1964., Radio Gradačac 1965., Radio Jajce i Radio Bihać 1966., Radio Banja Luka, Doboј, Odžak, Travnik 1967., Radio Mostar, Zenica, Tešanj 1969., Radio Goražde, Ključ 1970. (Kujundžić, Vego, 2003, 77-79). Uoči prvih demokratskih izbora u Bosni i Hercegovini koji su održani krajem 1990. godine BiH je imala 49 radiopostaja,²⁴⁵ jednu državnu TV postaju (TV Sarajevo) i dnevne novine Oslobođenje i Večernje novine. Prema podacima Regulatorne agencije za komunikacije (RAK) u Bosni i Hercegovini djeluje 143 radio²⁴⁶ i 46 televizijskih postaja,²⁴⁷ a u Bosni i Hercegovini je registrirano i 38 korisnika dozvola²⁴⁸ za televizijsko emitiranja putem drugih elektroničkih komunikacijskih mreža.²⁴⁹ Za jedan broj TV postaja možemo reći da su lokalne pa tako dvije TV postaje pokrivaju do 20.000 stanovnika, od 20.000 do 50.000 stanovnika pokrivaju tri TV postaje, od 50.000 do 100.000 stanovnika pokriva osam TV postaja, od 100.000 do 200.000 stanovnika pokriva devet TV postaja.²⁵⁰

Uzimajući u obzir broj stanovnika koje pokriva, za veliki broj radio postaja možemo reći da su lokalne. Tako tri radio postaje pokrivaju do 10.000 stanovnika, od 10.000 do 20.000 stanovnika pokriva osam radio postaja, od 20.000 do 50.000 stanovnika pokriva 26 radio postaja, od 50.000 do 100.000 stanovnika pokrivaju 33 radio postaje, od 100.000 do 200.000 stanovnika pokriva 25 radio postaja.²⁵¹ Većina vlasnika i osnivača radio postaja u Bosni i Hercegovini nastojala je dobiti dozvole za emitiranje u zoni čujnosti koja je veća od općine u kojoj je sjedište (jedna radio postaja prosječno se može čuti u tri općine).

²⁴⁵ Statistički godišnjak SR BiH 1990., Republički zavod za statistiku, Sarajevo, 1990.

²⁴⁶ „Korisnici dozvola za radijsko emitiranje putem zemaljske radiodifuzije“, 20.6.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272013573> (21.6.2014.). U ovaj broj nisu ubrojene i dozvole za radijsko emitiranje na srednjim i kratkim valovima kojih je ukupno četiri.

²⁴⁷ „Korisnici dozvola za televizijsko emitiranje putem zemaljske radiodifuzije“, 20.6.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272013573> (21.6.2014.).

²⁴⁸ „Korisnici Dozvole za televizijsko emitiranje putem drugih elektroničkih komunikacijskih mreža“, 30.4.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272013573> (30.5.2014.).

²⁴⁹ Dozvolu za televizijsko emitiranje putem drugih elektroničkih komunikacijskih mreža izdaje RAK na temelju „Pravila 55/11 o pružanju audiovizualnih medijskih usluga“, 10.1.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1326194068> (3.1.2013.).

²⁵⁰ „Tehnički uslovi za TV stanice“, 12.2.2014. <www.rak.ba/bih/index.php?uid=1282977868> (21.4.2014.).

²⁵¹ „Tehnički uslovi za radio stanice“, 12.2.2014. <www.rak.ba/bih/index.php?uid=1282977868> (21.4.2014.).

Najveći broj radio postaja program je prilagodio svim kategorijama slušatelja te je program umjesto lokalnih tema sastavljen od sadržaja u kojima se prepliću globalne, regionalne i lokalne teme (Baraković, Mahmutović, 2013, 3,4). U Bosni i Hercegovini osim javnih i privatnih registrirane su tri²⁵² neprofitne radio postaje. Dozvolu za neprofitne radio postaje sukladno Pravilu 58/2011²⁵³ o pružanju medijskih usluga radija izdaje RAK. Dozvola za neprofitni radio izdaje se pravnim osobama koja su u skladu sa zakonom registrirana kod nadležnog tijela kao neprofitne organizacije, a koja su osnovana u cilju zaštite i promocije prava i interesa određenih društvenih grupa.²⁵⁴ Programske sadržaje emitirani prema uvjetima ove dozvole ne mogu sadržavati nikakve komercijalne komunikacije, izuzev samopromocije i oglasa u interesu javnosti ukoliko se emitiraju besplatno.²⁵⁵ Ekspanzijom interneta otvorila se nova platforma za distribuciju audio sadržaja. Digitalno je doba ponudilo nove komunikacijske kanale i multimedijijske formate koji bi, ukoliko se pravilno iskoriste, mogli radio postajama donijeti svojevrsnu „novu mladost“. Konvergencija radija i interneta pokazuje se kao strateška smjernica radijske industrije u razvijenim²⁵⁶ zemljama (Mučalo, Frtalić, 2010, 23).

Nijedan drugi medij nema toliko brojnu i raznoliku publiku iz dana u dan, kao ni toliki spektar i dubinu sadržaja kao novine. Većina novina nastaje u lokalnim zajednicama i one su u tim zajednicama domaće. One imaju prisne odnose „iz prve ruke“ s lokalnim javnostima (Broom, 2010, 239).

²⁵² Radio Otvorena mreža, Radio Active Naša djeca i Radio Marija, „Korisnici dozvola za radijsko emitiranje putem zemaljske radiodifuzije“, 20.6.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272013573> (21.6.2014.).

²⁵³ „Pravilo 58/2011 o pružanju medijskih usluga radija“, 9.1.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1326194068> (4.1.2013.).

²⁵⁴ Članak 15. stavak 1. Pravila o pružanju medijskih usluga radija

²⁵⁵ Članak 15. stavak 6. Pravila o pružanju medijskih usluga radija

²⁵⁶ Prema Edisonovu (jedna od vodećih svjetskih institucija za praćenje i istraživanje digitalnih platformi) istraživanju 47 % ili oko 124 milijuna Amerikanaca starijih od 12 godina sluša online radio. Vrijeme slušanosti online radija je u stalnom porastu pa je tako u 2014. tjedna slušanost online radija iznosila 13 sati i 19 minuta, dok je u 2013. godini iznosila 11 sati i 56 minuta. U 2014. godini online radio je prema ovim istraživanjima slušalo 26 % Amerikanaca. „The Infinite Dial 2014“, 20.5.2014. <www.nzonair.govt.nz/document-library/the-infinite-dial-2014-edison-research/> (21.5.2014.).



Fotografija 8. Tjedne novine

U Bosni i Hercegovini izlazi devet dnevnih novina,²⁵⁷ nisu lokalnog karaktera, ali u njima postoje posebne rubrike²⁵⁸ s informacijama iz jedinica lokalne samouprave. U Bosni i Hercegovini postoji nekoliko tiskovina koji obuhvaćaju područje općine/grada ili kantona/županija ili više općina/gradova i kantona/županija i najčešće se radi o mjesecnim²⁵⁹ i tjednim²⁶⁰ izdanjima. Nove informacijske i komunikacijske tehnologije su promijenile organizacijsku strukturu novina, ali i način obradivanja i objavljivanja vijesti. Dnevne novine su se prilagodile novim mogućnostima pa tako sva izdanja dnevnih novina u Bosni i Hercegovini imaju i svoja internetska izdanja. Među 20 najposjećenijih²⁶¹ web portala u Bosni i Hercegovini dva su elektronička izdanja dnevnih novina. Da bi ostali konkurentni na medijskom tržištu u posljednjih nekoliko godina članke u internetskim izdanjima dnevnih novina sve češće prate videoisječci.²⁶²

²⁵⁷ Prema podacima Vijeća za tisak/štampu, samoregulacijskog tijela za tisak i on-line medije „Dnevne novine u BiH“, <www.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=200:dnevne-novine-u-bih&catid=5:tampani-mediji-u-bih&Itemid=8> (23.3.2013.).

²⁵⁸ U Dnevnom listu postoji posebna rubrika iz grada (Mostar) u kojem je sjedište ovih dnevnih novina. Također postoji i rubrika Sarajevo. U Večernjem listu postoji rubrika pod nazivom Kronika s aktualnostima iz lokalnih sredina. *Dnevni avaz* ima rubriku s vijestima iz kantona/županije (Sarajevo) sjedišta dnevних novina i rubriku Hercegovina. U *Nezavisnim novinama* lokalni sadržaji se uglavnom nalaze u rubrici *Događaji*.

²⁵⁹ „Glas Goražda“ je mjesecnik. Izlazi u nakladi 1.300 primjeraka, a nakladnik je Javna ustanova „Centar za kulturu“ Goražde. <www.czkgz.info> (23.4.2014.).

²⁶⁰ Unsko-sanske novine KRAJINA su tjednik Unsko-sanske županije sa sjedištem u Bihaću. Izlazi u nakladi 3.000 primjeraka, a nakladnik je Javno poduzeće „Unsko-sanske novine“ d.o.o. <www.usnkrajina.com>. Semberške novine su tjedni list građana Bijeljine, a nakladnik je Javno izdavačko poduzeće „SIM“ Bijeljina. Naša riječ su tjedne nezavisne novine sa sjedištem u Zenici. Nakladnik je NIPD „Naša riječ“ d.o.o. Zenica. Kozarski vjesnik je tjednik koji izlazi u nakladi Javnog poduzeća IPC „Kozarski vjesnik“ Prijedor. Izlazi u nakladi 1.500 primjeraka.

²⁶¹ Prema jednoj od najvećih europskih online istraživačkih agencija (Gemius d.o.o.), www.nezavisne.com (Nezavisne novine) i www.oslobodjenje.ba (Oslobodenje) nalaze se među 20 najposjećenijih news portalova u BiH za mjesec ožujak 2014. <www.audienceba.gemius.com/pages/display/reach> (22.4.2014.).

²⁶² Jutarnji list (RH), <tv.jutarnji.hr> (9.4.2013.).



Fotografija 9. Dnevne novine

Bilten je najuobičajenija forma periodične publikacije. Zbog dostupne i relativno jeftine tehnologije tiskanja, proizvodnja biltena je jednostavna, brza i jeftina. Mnoge organizacije pokušavaju svoje publikacije učiniti dvosmjernima postavljajući pitanja i provodeći istraživanja, te potom objavljajući rezultate (Cutlip, Center, Broom, 2003, 291, 292).



Fotografija 10. Informativni biltenci općina/gradova

Šest od 13²⁶³ analiziranih jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini izdaje svoj informativni bilten, odnosno informator,²⁶⁴ dvomjesečno,²⁶⁵

²⁶³ Široki Brijeg, Livno, Travnik, Bihać, Orašje, Tuzla, Zenica, Goražde, Sarajevo, Mostar, Bijeljina, Prijedor i Banja Luka.

²⁶⁴ "Informator", 5.3.2014. <www.prijedorgrad.org/fileDocumentViewLat.aspx?fileCode=76&fileName=Informator_2014> (22.4.2014.). Informator izlazi mjesечно u elektroničkom i tiskanom obliku.

²⁶⁵ „BL-info“, 27.3.2014. <www2.banjaluka.rs.ba/static/uploads/bulletin/2014/03/27/Broj_100.pdf> (22.4.2014.).

tromjesečno,²⁶⁶ i dva puta godišnje.²⁶⁷ Bilten se tiska u nakladi od 500 do 4.000 komada ovisno o veličini jedinice lokalne samouprave i dostupni su besplatno, a u elektroničkom²⁶⁸ obliku postavljaju se na službenu web-stranicu općine/grada. Navedeni bilteni sadrže informacije o aktivnostima tijela lokalne uprave, općinskih/gradskih službi, grado/načelnika, zatim pregled kulturno-sportskih i gospodarskih događanja u općini/gradu, sjećanja na događaje iz bliže, ali i dalje povijesti, najave događanja u lokalnoj zajednici i uglavnom imaju informativnu i promotivnu funkciju.

Pored tiskanih i elektroničkih medija u jedinicama lokalne samouprave sve više se kao izvor informacija koristi web kao jedan od najkorištenijih usluga interneta. Lokalni sadržaji putem službenih web-stranica općina/gradova i brojnih web portala, kao i putem elektroničkih i tiskanih medija koji su dostupni putem weba, dostupni su mnogo šire od samog područja lokalne zajednice. S obzirom da pobrojani mediji na webu prate lokalna događanja nazivamo ih lokalnim. Prema rezultatima istraživanja prikazanih u ovoj knjizi 57 % ispitanika koristi službene web-stranice i web portale kao izvore informacija o aktivnostima tijela lokalne i mjesne samouprave. Prema istraživanju²⁶⁹ pod nazivom „Mediji i društvo u BiH 2014.“ građani najviše vjeruju medijima (80 %) i vjerskim zajednicama (72 %), a najmanje političarima (22 %). Svaki treći ispitanik se prema provedenom istraživanju najkvalitetnije informira putem interneta.

5.4. Lokalni mediji – ključni akteri komunikacije u jedinicama lokalne samouprave

Dubinskim intervjuima²⁷⁰ s urednicima (direktorima/ravnateljima) lokalnih medija (radio postaja) u općinama/gradovima u kojima je provedeno istraživanje

²⁶⁶ „Široki info“, 30.1.2014. <www.sirokibrijeg.ba/index.php/informativni-bilten-siroki-info/finish/24-informativni-bilten-siroki-info/108-siroki-info-20> (22.4.2014.).

²⁶⁷ „Info Livno“, 11.12.2013. <www.docs.google.com/file/d/0B3v3Xp7dGzqBc1NLRHFBMGl5WWM/edit?pli=1> (22.4.2014.).

²⁶⁸ Bilten Općine Orašje izlazi tromjesečno, ali samo u tiskanom obliku i u nakladi od 400 komada.

²⁶⁹ Istraživanje su proveli Chapter4 Millenium i IPSOS Puls za Fondaciju Friedrich-Ebert-Stifung BiH, a provedeno je u vremenu od 25. ožujka do 15. travnja 2014. na uzorku od 505 ispitanika, korištenjem metode CATI.

<www.fes.ba/files/fes/img/Bilder_Aktivitaeten/Medijske%20slobode%202014%20istrazivanje%20BHS.pdf> (13.5.2014.).

²⁷⁰ Intervju je izravnim razgovorom obavljen s predstvincima sljedećih radio postaja: Radio TNT Travnik, Radio Zenica, Radio Goražde, Radio 7 Tuzla, Radio Prijedor, Radio Uno Banja Luka, Radio postaja Orašje, Radio Bihać, Radio postaja Široki Brijeg i Omladinski radio X Mostar, a s predstvincima Radija Daš Bijeljina, Radija Livno i Radija Sarajevo e-mailom i telefonom.

(tablica 2.) i metodom analize dostupnih programskih shema lokalnih medija (radio postaja), koja je obuhvaćala broj i vrijeme trajanja emisija posvećenih lokalnim temama uz sudjelovanje građana i predstavnika tijela lokalne uprave, došlo se do spoznaje da su lokalni mediji u posljednjih 10-ak godina postali ključni izvor informacija i alat za povećanje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka na lokalnoj razini. Navedeno istraživanje je provedeno od prosinca 2012. do ožujka 2013. godine.

Broj	Naziv radio postaje/ stanice	Općina/grad	Vlasništvo privatno/javno	Pokrivenost signalom/stan.
1.	Radio Daš	Bijeljina	privatno	115.407
2.	Radio TNT	Travnik	privatno	193.763
3.	Radio Zenica	Zenica	javno	760.067
4.	Radio Goražde	Goražde	javno	38.893
5.	Radio 7	Tuzla	javno	651.004
6.	Uno radio	Banja Luka	privatno	154.852
7.	Radio postaja Orašje	Orašje	javno	160.866
8.	Radio Bihać	Bihać	javno	52.838
9.	Radio postaja Široki Brijeg	Široki Brijeg	javno	199.022
10.	Omladinski radio X	Mostar	javno	90.500
11.	Radio Prijedor	Prijedor	javno	235.977
12.	Radio Sarajevo	Sarajevo	privatno	442.492
13.	Radio Livno	Livno	javno	67.487

Tablica 2. Popis radio postaja koje su obuhvaćene istraživanjem

Dubinski intervju je podijeljen u četiri seta pitanja. Prvi set pitanja odnosi se na sudjelovanje građana u procesu odlučivanja. Svi intervjuirani urednici odnosno ravnatelji/direktori lokalnih radio postaja izjasnili su se da su upoznati s oblicima sudjelovanja, ali i da su građani također upoznati ili uglavnom upoznati s oblicima sudjelovanja u procesu odlučivanja. Svega tri od 13 intervjuiranih predstavnika lokalnih medija je sudjelovalo na nekom od oblika odlučivanju u lokalnoj samoupravi i to na javnoj raspravi. Kao razlog nesudjelovanja građana u procesu odlučivanja sugovornici su istaknuli nekoliko razloga. „Rijetkost je da se na inzistiranje građana promijenila neka već pripremljena odluka, zaključak

ili plan.“²⁷¹ „Građani su upoznati s oblicima sudjelovanja u procesu odlučivanja, ali ne sudjeluju.“²⁷² „Brojne odluke općinskih vlasti prođu bez znanja građana i bez znanja medija, pa je i to jedan od razloga nesudjelovanja građana u neposrednom odlučivanju.“²⁷³ „Građani su inertni iz prostog razloga što smatraju da njihov glas neće imati nikakvog uticaja u donošenju odluka. Ni ja lično nikad nisam učestvovala u nečem sličnom.“²⁷⁴ „Ne bih rekla da su građani nezainteresirani, jer znam primjere kada su se građani organizirali, ali to su primjeri kada građani imaju osobni interes.“²⁷⁵ „Građani mogu utjecati na donošenje odluka, ali se trebaju organizirati.“²⁷⁶ „Građani su nedovoljno informirani o njihovoj ulozi u procesu odlučivanja.“²⁷⁷

Drugi set pitanja se odnosio na informiranost građana o aktivnostima tijela lokalne i mjesne samouprave. Odgovori su uglavnom bili da su građani informirani o onome što rade predstavnici mjesne i lokalne samouprave.²⁷⁸ O aktivnostima općinskih/gradskih tijela vlasti građani se najčešće informiraju putem tradicionalnih medija (radio i televizija), a u posljednjih nekoliko godina sve više i putem novih medija. „Novim medijima uglavnom se koristi mlađa populacija, tako da su tradicionalni mediji glavni mediji kojim se informiraju građani o aktivnostima gradske uprave. Tu mislim na televiziju, radio i Kozarski vjesnik list koji izlazi sedmično.“²⁷⁹ Intervjuirani predstavnici lokalnih medija istaknuli su da ih građani najčešće kontaktiraju kada ih interesiraju informacije o problemima u opskrbi strujom, vodom, odvoženjem otpada, javnim prijevozom... „Građani nas često kontaktiraju, ali se kontakti uglavnom odnose na servisne informacije.“²⁸⁰ „Građani nas kontaktiraju, bilo da se radi o aktualnim događanjima u gradu ili običnim informacijama o vodi, struji, snježnom nevremenu...“²⁸¹

²⁷¹ Iz intervjeta s glavnim i odgovornim urednikom Uno radija, 29.3.2013.

²⁷² Iz intervjeta s urednikom i ravnateljem Radio postaje Orašje, 15.3.2013.

²⁷³ Iz intervjeta s urednicom Radio Zenice, 14.3.2013.

²⁷⁴ Iz intervjeta s organizatoricom Radija Daš, 25.3.2013.

²⁷⁵ Iz intervjeta s urednicom Radio Goražda, 4.3.2013.

²⁷⁶ Iz intervjeta s urednikom Radio Bihaća, 13.12.2012.

²⁷⁷ Iz intervjeta s ravnateljem Radio Livna, 26.3.2013.

²⁷⁸ “Građani nisu dovoljno informirani”, odgovor je koji se ne uklapa u navedenu tvrdnju (iz intervjeta s glavnim i odgovornim urednikom Radio Sarajeva, 27.3.2013.).

²⁷⁹ Iz intervjeta s direktorom ITC ‘Kozarski vjesnik’, 28.3.2013.

²⁸⁰ Iz intervjeta s ravnateljem i glavnim urednikom Radio postaje Široki Brijeg, 7.1.2013.

²⁸¹ Iz intervjeta s urednicom Radio Zenice, 14.3.2013.



Fotografija 11. Detalj s inetervjua s urednicom na radio postaji

Odgovori na treći set pitanja o kontakt emisijama i zainteresiranosti građana za sudjelovanje u kontakt emisijama podijeljeni su u tri skupine. Prvu skupinu pitanja činili su odgovori urednika, odnosno ravnatelja/direktora privatnih lokalnih radio postaja,²⁸² drugu skupinu odgovori urednika, odnosno ravnatelja/direktora radio postaja koje su u sastavu lokalne jedinice samouprave u kojoj je organizirana i lokalna televizija,²⁸³ a treću skupinu činili su odgovori urednika, odnosno ravnatelja/direktora ostalih lokalnih radio postaja.²⁸⁴ „Naša radio stanica je imala višegodišnji ugovor sa Skupštinom Opštine Bijeljina koji je istekao krajem prošle godine. Naime, četiri ili pet puta mjesečno su kod nas na radiju gostovali predstavnici Skupštinskih tijela iz različitih djelatnosti i putem jednočasovne radio emisije su informisali građane o važnim temama. Danas je kontakt program organizovan svakodnevno, ali nisu u pitanju emisije s lokalnom tematikom.“²⁸⁵ „Imali smo kontakt emisije s aktualnom gorućom tematikom, ali više ih nemamo jer se uvijek javljaju isti ljudi i te emisije su postale besmislene.

²⁸² Radio Daš Bijeljina, Radio TNT Travnik, Uno radio Banja Luka i Radio Sarajevo

²⁸³ RTV Zenica, RTV Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, RTV7 Tuzla, RTV Bihać i RTV Prijedor

²⁸⁴ Radio postaja Široki Brijeg, Livno, Orašje i Omladinski radio X Mostar

²⁸⁵ Iz intervjua s organizatoricom Radija Daš, 25.3.2013.

Ljudi su nezainteresirani, apatični i zanima ih život drugih, senzacija, crna kronika i slično.²⁸⁶ „Kultura komuniciranja je na niskoj razini i u kontakt emisijama uvijek se javljaju isti, nezadovoljnici koji teroriziraju većinu.“²⁸⁷ „Privatne radio stanice samo se povremeno bave lokalnim temama.“²⁸⁸ Kao što je vidljivo iz izjava odgovornih na navedenim radio postajama koje su u privatnom vlasništvu i koji se financiraju iz vlastitih prihoda, ističu besmislenost kontakt emisija o lokalnim temama i emitiraju ono što po njima najviše zanima njihove slušatelje. Kontakt emisije i povećanu zainteresiranost građana za sudjelovanje u emisijama jedinice lokalne samouprave u drugoj skupini, pridonosi lokalna televizija koja je još uvijek najmoćniji medij. „Medijski servis grada RTV7 na tri načina pomaže građanima da učestvuju u procesu donošenja odluka i to putem radija, web portala i lokalne televizije.“²⁸⁹ „Uz radio zainteresiranosti građana za lokalne teme, a samim tim i aktivno sudjelovanje u emisijama pridonosi i naša lokalna televizija.“²⁹⁰ „Imali smo neke kontakt emisije, ali se one ne emitiraju već par godina.“²⁹¹ Zainteresiranost građana u jedinicama lokalne samouprave je prema intervjuiranim predstavnicima lokalnih medija iz treće skupine manja nego prije nekoliko godina. „Imali smo kontakt emisiju s aktualnom tematikom pod nazivom „Srijedom otvoreno“ od 2000. do 2008. To je bila jedina istinska kontakt emisija i prekinuta je jer su se javljanja svela na osobne obraćune neistomišljenika.“²⁹² „Nemamo kontakt emisija s lokalnom tematikom jer je interes za gradske teme negdje pri kraju ili na samom kraju ljestvice zainteresiranosti.“²⁹³ Iako su mediji u ovoj grupi javni i najvećim dijelom se financiraju iz općinskih/gradskih proračuna nedostaju kontakt emisije i samim tim smanjena je mogućnost utjecaja građana na donošenje pojedinih odluka na lokalnoj razini. Na sedam od kojih je pet javnih radio postaja gostovanje grado/načelnika, njihovih pomoćnika i ravnatelja javnih poduzeća i ustanova je veoma rijetko (godišenje i rijede) „U ovih osam godina samo 2-3 puta su nam bili gosti iz gradske uprave.“²⁹⁴ Povremeno (u dva do tri mjeseca) grado/načelnik, njegovi pomoćnici i ravnatelji javnih poduzeća i ustanova su gosti na četiri

²⁸⁶ Iz intervjuja s direktorom Radija TNT, 8.3.2013.

²⁸⁷ Iz intervjuja s glavnim i odgovornim urednikom Uno radija, 29.3.2013.

²⁸⁸ Iz intervjuja s glavnim i odgovornim urednikom Radio Sarajeva, 27.3.2013.

²⁸⁹ Iz intervjuja s urednikom na RTV7, 22.3.2013.

²⁹⁰ Iz intervjuja s urednikom Radio Zenice, 14.3.2013.

²⁹¹ Iz intervjuja s urednikom Radio Bihaća, 13.12.2012.

²⁹² Iz intervjuja s ravnateljem i glavnim urednikom Radio postaje Široki Brijeg, 7.1.2013.

²⁹³ Iz intervjuja s direktorom Omladinskog radija X, 13.2.2013.

²⁹⁴ Iz intervjuja s glavnim i odgovornim urednikom Radio Sarajeva, 27.3.2013.

radio postaje. „U našem programu povremeno su gosti načelnik i pomoćnici.“²⁹⁵ Prema izjavama predstavnika lokalnih medija grada/načelnici, njihovi pomoćnici i ravnatelji javnih poduzeća i ustanova su često (svakodnevno ili u nekoliko dana) u programu na dvije radio postaje „Komunikacija i javljanje u program predstavnika općinskih tijela vlasti je skoro svakodno.“²⁹⁶

Četvrti set pitanja odnosio se na ulogu i utjecaj lokalnih medija u jedinicama lokalne samouprave. Intervjuirani predstavnici medija su se izjasnili da je utjecaj lokalnih medija na javno mnjenje značajan i da je uloga lokalnih medija da pravodobno informira građane o aktivnostima i događanjima u lokalnoj zajednici od servisnih informacija pa sve do informacija iz kulturnog, sportskog, društvenog i političkog života općine/grada. Također intervjuirani urednici lokalnih medija su se izjasnili da lokalni mediji nisu dovoljno iskorišteni za povećano sudjelovanje građana u odlučivanju. „Mediji nisu dovoljno iskorišteni, a mogli bi pomoći, ali oni samo prate događaje.“²⁹⁷ Intervjuirani predstavnici javnih lokalnih medija istaknuli su samo formalno postojanje Uredničkih vijeća koje ima savjetodavnu ulogu u kreiranju sadržaja programa.

5.4.1. Analiza programskih sadržaja lokalnih medija

Analizu programskih sadržaja kroz broj i vrijeme trajanja emisija posvećenih lokalnim temama uz sudjelovanje građana i predstavnika tijela lokalne uprave možemo podijeliti u tri skupine. Prvu skupinu činile su privatne lokalne radio postaje,²⁹⁸ drugu skupinu činele su jedinice lokalne samouprave koje uz lokalnu radio postaju posjeduju i lokalnu (općinsku/gradsku/kantonalnu) televiziju²⁹⁹ i treću skupinu činile su ostale lokalne radio postaje.³⁰⁰ Pod emisijama posvećenim lokalnim temama tretirale su se isključivo emisije koje se redovito emitiraju u određeno vrijeme i u kojima uz mogućnost sudjelovanja građana sudjeluju predstavnici općinske/gradske vlasti i predstavnici javnih poduzeća i ustanova. U osam od 13 radio postaja programske sheme dostupne su putem službenih web-stranica. Problem koji se pojavio pri analizi programskih shema lokalnih radio postaja odnosio se na neažuriranost, odnosno neusklađenost

²⁹⁵ Iz intervjuja s urednicom Radio Goražda, 4.3.2013.

²⁹⁶ Iz intervjuja s direktorom Radija TNT, 8.3.2013.

²⁹⁷ Iz intervjuja s glavnim i odgovornim urednikom Radio Sarajeva, 27.3.2013.

²⁹⁸ Radio Daš Bijeljina, Radio TNT Travnik, Uno radio Banja Luka i Radio Sarajevo

²⁹⁹ RTV Zenica, RTV Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, RTV7 Tuzla, RTV Bihać i RTV Prijevor

³⁰⁰ Radio postaje Široki Brijeg, Livno, Orašje i Omladinski radio X Mostar

programskih shema sa stvarnim emitiranjem programa, ali je intervjuom s predstavnicima lokalnih radio postaja ovaj nedostatak otklonjen.

Radio postaje iz prve skupine su komercijalne radio postaje³⁰¹ i ne emitiraju niti jednu redovitu kontakt emisiju s lokalnom temom uz sudjelovanje građana i predstavnika tijela lokalne uprave. Ovdje je potrebno spomenuti da su u gradovima Bijeljina, Banja Luka i Sarajevo, u kojima su smještene tri od četiri privatne radio postaje, sjedišta brojnih³⁰² radio i televizijskih postaja i da su čelnici ovih gradova česti gosti na radio i TV postajama.

U drugoj skupini redovite emisije posvećene lokalnim temama sa sudjelovanjem građana Radio Zenica emitira tjedno u trajanju od 45 minuta („Dijalozi“), a svakodnevno se emitira jednosatna emisija o aktualnim temama pod nazivom „Otvoreni mikrofon“. Radio Goražde ima redovitu kontakt emisiju najmanje jednom tjedno, u kojoj su gosti pomoćnici načelnika ili Općinski načelnik. Radio Prijedor emitira svakodnevno 15-minutnu emisiju pod nazivom „052“ Vi pitate – mi odgovaramo, građani imaju mogućnost postavljanja pitanja na koje odgovaraju nadležni iz općinskih tijela uprave. Radio 7 Tuzla ima dva puta tjedno 40-minutnu kontakt emisiju pod nazivom „Tema dana“ u kojoj građani imaju mogućnost postaviti pitanja na koja odgovaraju nadležni iz tijela općinske uprave. Radio Bihać emitira tjednu jednosatnu emisiju pod nazivom „Neposredno“³⁰³ u kojoj je gost Općinski načelnik koji odgovara na pitanja građana. Građani imaju mogućnost postavljanja pitanja putem e-maila ili telefonom.

³⁰¹ „Skoro svakodnevno komuniciramo s predstavnicima općinskih tijela vlasti kroz javljanja u program“ (iz intervjuja s direktorom Radija TNT, 8.3.2013.). Od 11.11. 2013. u rad je puštena privatna Radio postaja ‘Drukčiji radio’ sa sjedištem u Novom Travniku. Na Uno radiju Banja Luka redovito je gostovanje i to dva puta tjedno šefa Ureda za odnose s javnošću o aktivnostima gradske uprave, a u sklopu otvorenog programa „Grad Banja Luka i otvoreni radio“. „Opredjeljenje od samog početka svoga rada je lokalni nivo.“ (iz intervjuja s glavnim i odgovornim urednikom Uno radija, 29.3.2013.). „Mi smo više muzička radio stanica, a društvene teme više su zastupljene na našem web portalu“ (iz intervjuja s glavnim i odgovornim urednikom Radio Sarajeva, 27.3.2013.).

³⁰² U Sarajevu je sjedište osam TV (i dva javna emitera) i 13 radijskih postaja (i dvije u sastavu javnog RTV servisa), u Banjoj Luci tri (i jedan javni emiter) TV i osam radio postaja (i jedna u sastavu javnog RTV servisa) i u Bijeljini je sjedište tri TV i četiri radijske postaje. 20.6.2014. <www.rak.ba/bih/index.php?uid=1273787112> (21.6.2014.). Uz navedene elektroničke medije mogu se dodati i radio i TV postaje koji imaju svoje predajnike na području navedenih gradova, a sjedište u drugim općinama/gradovima i mediji koji svoj program emitiraju putem drugih elektroničkih komunikacijskih mreža.

³⁰³ Emitiranje ove emisije je počelo 8.4.2013.

U trećoj skupini redovite emisije posvećene lokalnim temama sa sudjelovanjem građana emitira jedna³⁰⁴ radio postaja, dok ostale³⁰⁵ radio postaje nemaju niti jednu emisiju dijaloškog tipa, a koja se tiče lokalnih tema.

Zajedničko za sve analizirane programske sheme radio postaja je dominacija zabavno-glazbenog programa i zadovoljavanje informativno-servisne funkcije (obavijesti, servisne informacije, najave...) radija kroz jutarnji program i nekoliko kratkih dnevnih i središnjom informativnom emisijom.

Broj	Naziv radio postaje/stanice	Web-stranica
1.	Radio Daš Bijeljina	www.radiodas.com
2.	Radio TNT Travnik	www.tnt.ba
3.	Radio Zenica	www.rtvze.ba
4.	Radio Goražde	www.rtvbpk.com
5.	Radio 7 Tuzla	www.rtv7.ba
6.	Uno radio Banja Luka	www.unoradiobl.com
7.	Radio postaja Orašje	www.radioorasje.com
8.	Radio Bihać	www.rtvtbihac.ba
9.	Radio postaja Široki Brijeg	www.radiosirokibrijeg.com
10.	Omladinski radio X Mostar	www.radioxmostar.listen2myradio.com
11.	Radio Prijedor	www.rtvlijepor.com
12.	Radio Sarajevo	www.radiosarajevo.ba
13.	Radio Livno	www.radiolivno.info

Tablica 3. Radio postaje na internetu

Mogućnost slušanja radija putem interneta imaju sve analizirane radio postaje, iako u vrijeme istraživanja četiri radio postaje nisu imale mogućnost slušanja uživo, što se može pripisati ograničenom broju slušatelja u isto vrijeme. Ažuriranost³⁰⁶ web-stranica, ocjenjivana je na temelju novih sadržaja na web-stranici. Četiri web-stranice analiziranih radio postaja se uopće se ne ažuriraju. Najažurnija web-stranica, a koja se ažurira svakodnevno i po nekoliko

³⁰⁴ Radio Orašje emitira tjedno 30-minutnu kontakt emisiju o radu općinskih tijela vlasti pod nazivom „Iz prve ruke“. Urednik i voditelj emisije je stručni suradnik za informiranje i odnose s javnošću Općine Orašje s gostima iz općinskih tijela vlasti.

³⁰⁵ Iako u programskoj shemi postoji takva emisija radio postaja ne emitira niti jednu kontakt emisiju s lokalnom tematikom (iz intervjuja s ravnateljem i glavnim urednikom Radio postaje Široki Brijeg, 7.1.2013.). Ostale radio postaje iz ove skupine nemaju niti jednu dijalošku emisiju lokalnog karaktera.

³⁰⁶ Ažuriranost web-stranica je provjeravana u travnju 2014.

puta je web-stranica Radio Sarajeva.³⁰⁷ Ostale web-stranice radio postaja redovito se ažuriraju (u prosjeku jednom do dva puta dnevno). Interenet radio pruža i mogućnost povećane interaktivnosti uz korištenje foruma, postavljanja pitanja, odabira sadržaja, komuniciranja putem društvenih mreža, ali još uvjek navedene mogućnosti na analiziranim web-stranicama radio postaja nisu iskorištene. Prema naprijed navedenom vidljivo je da većina radio postaja skromno koristi mogućnosti interneta, odnosno web-stranica. Uz radio i televizijske postaje, službene web-stranice općina/gradova i web portali³⁰⁸ su mediji koji građani u analiziranim općinama/gradovima najčešće koriste za informiranje o aktualnostima iz lokalne zajednice uz mogućnost interakcije putem komentara³⁰⁹ i foruma.³¹⁰ Bilteni, dnevne, tjedne i mjesecne novine su mediji koji se također koriste u analiziranim općinama/gradovima, ali imaju uglavnom informativnu funkciju. Temeljem analize programskih shema radio postaja i dubinskih intervjuja s predstvincima istih radio postaja, kao i ankete s građanima u općinama/gradovima u kojima je provedeno istraživanje, pokazalo se da su u posljednjih 10-ak godina lokalni mediji³¹¹ (radio, televizija, web portali, novine, bilteni) postali ključni izvor informacija i alat za povećanje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka na lokalnoj razini. Prema provedenom istraživanju došlo se do spoznaje da lokalne radio postaje ispunjavaju svoju informativno-servisnu funkciju, ali i da u isto vrijeme nisu dovoljno interaktivne i iskorištene za povećano sudjelovanje građana u kreiranju javnih politika, što govori podatak da sedam od 13 analiziranih radio postaja nemaju niti jednu redovitu kontakt emisiju o lokalnim temama u kojoj sudjeluju predstavnici općinske/gradske vlasti i javnih poduzeća i ustanova uz mogućnost sudjelovanja građana.

³⁰⁷ Prema jednoj od najvećih europskih online istraživačkih agencija (Gemius d.o.o.) web-stranica Radija Sarajevo (www.radiosarajevo.ba) je treći najposjećeniji news portal u BiH za mjesec ožujak 2014. <www.audienceba.gemius.com/pages/display/reach> (22.4.2014.).

³⁰⁸ Prema istraživanju provedenom u 13 općina/gradova, a prikazanom u 4. poglavlju knjige, u BiH 57 % građana se putem službenih web-stranica općina/gradova i „lokalnih“ web portala informira o aktivnostima lokalne zajednice.

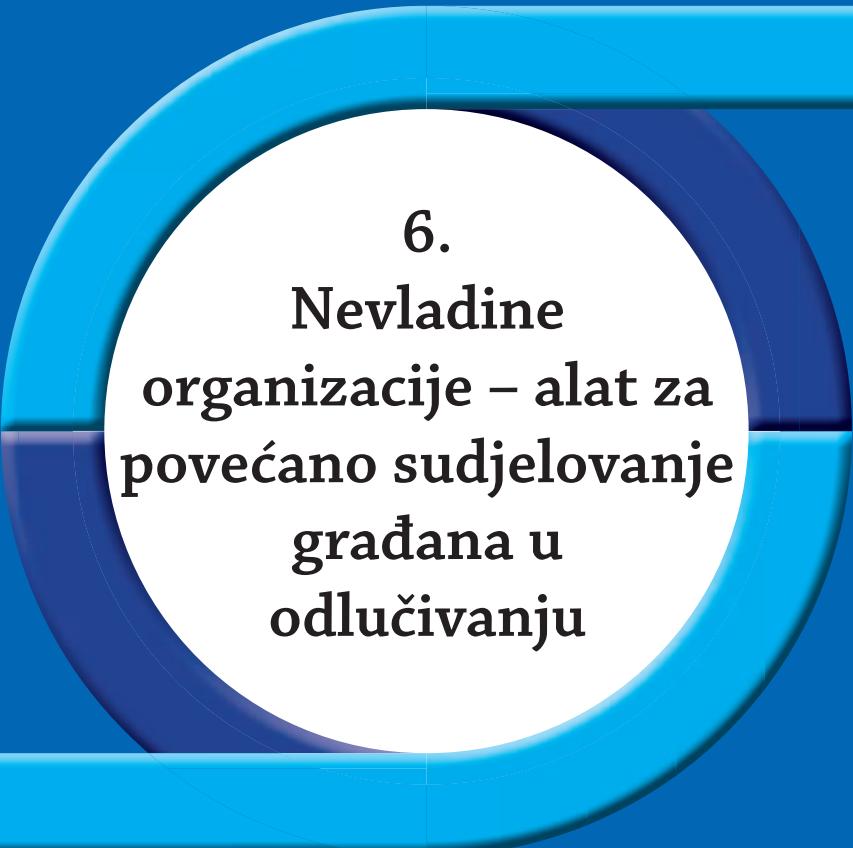
³⁰⁹ Primjer: „*FUNKCIONERI U GORAŽDU ŽELE DODATNE PRIVILEGIJE: Tražili dodatnih 150.000 KM za predsjedavajuću OV i zamjenike*, 26.2.2013. <gorazdeonline.ba/index.php/gorazde/2092-funkcioneri-u-gorazu-zele-dodatne-privilegijetrazili-dodatnih-150000-km-za-predsjedavajucu-ov-i-zamjenike> (2.3.2013.).

³¹⁰ Primjer: Tuzlarije forum, „*Izgradnja u Tuzli*“, <bhstring.net/tuzlauslikama/tuzlarije/forum/viewtopic.php?TopicID=957791&MsgID=1209892#1209892> (10.3.2013.).

³¹¹ Prema provedenom istraživanju u 13 općina/gradova, a prikazanom u 4. poglavlju knjige, u BiH 80 % građana se putem lokalnih medija informira o aktivnostima lokalne uprave. I prema rezultatima istraživanja CCI-a za 2012. godinu, o radu lokalne uprave 77,1 % građana se informira putem lokalnih medija. „*Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012. godinu*“, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 6.2.2014.

<www.cci.ba/download/docs/CCI+IZVJESTAJ+2012.pdf/a20b4908e2823a385fdb2fb4d83ebe00> (19.4.2014.).





6.

Nevladine

organizacije – alat za

povećano sudjelovanje

građana u

odlučivanju

6. Nevladine organizacije – alat za povećano sudjelovanje građana u odlučivanju	141
6.1. Suradnja i partnerstvo nevladinih organizacija s lokalnim i višim razinama vlasti.....	141
6.2. Aktivnosti domaćih i međunarodnih ne/vladinih organizacija na povećanju sudjelovanja građana u odlučivanju.....	143
6.3. Partnerstvom nevladinih organizacija i tijela lokalne uprave do aktivnijih građana.....	145

6. Nevladine organizacije – alat za povećano sudjelovanje građana u odlučivanju

6.1. Suradnja i partnerstvo nevladinih organizacija s lokalnim i višim razinama vlasti

Najviša razina sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka na lokalnoj razini je partnerstvo. Partnerstvo nevladinih organizacija (udruga/ udruženja, organizacija civilnog društva) i tijela lokalne uprave podrazumijeva zajedničko organiziranje kulturnih, športskih, zabavnih i drugih događanja, kao i organiziranje sastanaka, javnih rasprava, tribina, okruglih stolova uz sudjelovanje predstavnika nevladinih organizacija, tijela lokalne uprave i građana, ali i realiziranje infrastrukturnih projekta u lokalnoj zajednici.

Partnerstvo podrazumijeva dijeljenje odgovornosti na svakom koraku političkog procesa donošenja odluka, od definiranja prioriteta politike, izrade nacrta i odlučivanja do političkih inicijativa. To je najviši oblik sudjelovanja. Partnerstvo se može ostvariti u svim fazama političkog procesa donošenja odluka, a osobito je važno prilikom definiranja prioriteta politike (agende) odnosno provedbenih koraka. Partnerstvo se ostvaruje zajedničkim odlučivanjem kroz forme, konferencije organizirane radi postizanja konsenzusa i druge oblike skupova na kojima je bitno sudjelovanje i kroz suodlučivanje npr. oblikovanje proračuna uz sudjelovanje (INGO, 2009, 8,12).³¹²

Registriranje nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini regulirano je Zakonom³¹³ o udruženjima i fondacijama. U Bosni i Hercegovini je registrirano 12.189 nevladinih organizacija (NVO), od čega je 55 % aktivnih.³¹⁴ Iako je Zakonom³¹⁵ o udruženjima i fondacijama propisano da će se

³¹² „Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka“, INGO, 1.5.2011. <www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Croatian_final.pdf> (30.1.2012.).

³¹³ Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj: 32/01 i 42/03

³¹⁴ Analiza stanja civilnog sektora u BiH, Kronauer Consulting, Sarajevo, 2009. <www.kronauer-consulting.com> (4.10.2012.).

³¹⁵ Članak 43. stavak 2. točka 1. Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine

smatrati da je udruga prestala djelovati ako je proteklo dvostruko više vremena od vremena utvrđenog statutom udruge za održavanje skupštine, a skupština udruge nije održana, to se u praksi ne primjenjuje. Ne postoji jedinstven register nevladinih organizacija/udruga u BiH. Prema tipu³¹⁶ organizacije NVO sektora prevladavaju udruge (66,5 %) koja se bave aktivnostima za dobrobit svojih članova (sportska, interesna, hobistička, strukovna, povratnička, itd.), dok je 33,5 % onih koji djeluju za opće društveno dobro. Portal nevladinih organizacija³¹⁷ Bosne i Hercegovine jedan je od rijetkih izvora gdje se mogu pronaći informacije o nevladinom sektoru u Bosni i Hercegovini. U izborniku NVO i podizborniku NVO članice portala nalazi se popis od 477 članica Portala nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini, s osnovnim informacijama o nevladnim organizacijama, adresom, kontakt osobama s brojevima telefona i web adresom.

Prema rezultatima istraživanja³¹⁸ koje je tijekom 2011. proveo Centar za promociju civilnog društva (CPCD) u 65 općina u Bosni i Hercegovini o procjeni primjene Sporazuma³¹⁹ između Općinskog vijeća, Općinskog načelnika i nevladinih organizacija, potpisivanje Sporazuma pozitivno utječe na razvoj suradnje između općinskih vlasti i nevladinih organizacija, kao i na sudjelovanje nevladinih sektora na lokalne procese donošenja odluka, ali Sporazum je u nekim općinama „još uvijek mrtvo slovo na papiru“. Polovica anketiranih općina navodi da konsultira nevladine organizacije u procesima donošenja odluka kroz javne rasprave ili konzultacije. Rezultati anektiranja nevladinih organizacija također potvrđuju navedene podatke, s tim da je u odgovorima nevladinog sektora jače naglašena sporadičnost održavanja konzultacija i rasprava: 62 % anektiranih organizacija navode da se javne rasprave i konzultacije u općinama održavaju samo ponekad. Ukupno 58 % anektiranih nevladinih organizacija sudjelovalo je u 2010. godini u jednoj ili više javnih rasprava ili konzultacija, dok njih 42 % nije se uključivalo u procese donošenja odluka na lokalnoj razini, koristeći ovaj mehanizam. Zbog sve izraženijeg povlačenja stranih donatora, NVO sektor svoju održivost može osigurati samo putem domaćih izvora kroz partnerstvo s vladinim

³¹⁶ Analiza stanja civilnog sektora u BiH

³¹⁷ „Portal nevladinih organizacija Bosne i Hercegovine“, <www.ngo.ba/nvo-lanice-portala> (22.4.2014.).

³¹⁸ „Ka participativnoj lokalnoj samoupravi - Analiza primjene Sporazuma između Općinskog vijeća/skupštine opštine, Općinskog/opštinskog načelnika i nevladinih organizacija u Bosni Hercegovini“, 24.7.2012. <www.civilnodrustvo.ba/files/Ka_participativnoj_lokalnoj_samoupravi_-_Analiza_primjene_sporazuma_izmedju_opcinskog_opstinskog_nacelnika_Opcinskog_vijeca_Skopstine_opstine_i_NVO.pdf> (20.10.2012.).

³¹⁹ Više o Sporazumu između loklanih i viših razina vlasti i nevladinih organizacija nalazi se u 3. poglavljju knjige.

institucijama. Prema istraživanjima³²⁰ koje su proveli Fondacija za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini (FSU u BiH) i Centar za promociju civilnog društva (CPCD) izdvajanja vladinog sektora (svih razina vlasti u BiH) za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu iznosila su 100.006.470,48 KM što je manje nego što je bilo planirano (105.557.605,63 KM). Prema istraživanju³²¹ koje je naručila Kancelarija TACSO Bosna i Hercegovina u 2011. godini za nevladine organizacije je od svih razina vlasti izdvojeno 78.790.643 KM.

Prema Ocjeni³²² stanja demokracije i vladavine prava koju je provela SIGMA³²³ (2010) pored pozitivnih pomaka, može se zaključiti da je teško govoriti o zadovoljavajućoj razini ostvarene participacije u procesima odlučivanja od strane organizacija civilnog društva. U isto vrijeme razvijenost civilnog društva je konkretni pokazatelj moderniziranosti političke zajednice, a upravo to nedostaje u gotovo svim istočnoeuropskim društvima u tranziciji, pa tako i u BiH. Za pohvalu je činjenica da su organizacije civilnog društva prepoznate u brojnim propisima kao aktivni sudionici u donošenju odluka, ali očito je da primjena ovih obveza još uvijek ovisi od spremnosti onih koji donose odluke da poduzmu aktivnosti kako bi se osiguralo sudjelovanje organizacija civilnog društva u odlučivanju.

6.2. Aktivnosti domaćih i međunarodnih ne/vladinih organizacija na povećanju sudjelovanja građana u odlučivanju

Javnost u Bosni i Hercegovini je, kao i društvo duboko podijeljena, medijski prostor također, tako da svatko čita svoje novine, svatko gleda svoju televiziju, sluša radio... Postoje tri istine i tri su izvještavanja o istom događaju. Iz navedenih razloga, ali i iz razloga što u medijima rijetko možemo pronaći ozbiljnije analize aktivnosti izabralih dužnosnika, a s obzirom da su nevladine organizacije nestраначke i neovisne mogu poslužiti kao svojevrsni korektiv i

³²⁰, „Pismo glava - Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu“, 21.2.2014. <www.sif.ba/dok/1387806375.pdf> (26.5.2014.).

³²¹ Finansijska podrška javnih institucija nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini u 2011. godini, Sarajevo, 2013., „Finansijska podrška javnih institucija nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini u 2011. godini“, 19.4.2013.

<www.civilnodrustvo.ba/files/Finansijska_podrska_javnih_institucija_nevladinim_organizacijama_uBosni_i_Hercegovini_u_2011_godini.pdf> (4.10.2013.).

³²², „Javna uprava i ljudska prava“, <www.ljudskaprava.ba/javna-uprava-i-ljudska-prava-11/#_ftn2> (30.10.2012.).

³²³ SIGMA je zajednička inicijativa Europske unije i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Ima izuzetno značajnu ulogu u procesima reforme javne uprave u zemljama jugoistočne Europe. Kroz tehničku i savjetodavnu pomoć SIGMA je uključena i u proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. <www.parco.gov.ba/latn/?page=454> (30.10.2012.).

izvor informacije koji će prihvati većina građana Bosne i Hercegovine. Jer da bi građani sudjelovali u odlučivanju trebaju biti informirani o aktivnostima koje provode tijela vlasti odnosno izabrani dužnosnici. Nevladina organizacija Centri civilnih inicijativa (CCI), koja djeluje na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine svakih tri mjeseca provodi monitoring³²⁴ o radu Vlada i Skupština svih razina vlasti u BiH (izuzev lokalnih). Prateći rad tijela vlasti u svojim izvješćima CCI predstavljaju rezultate rada izabranih dužnosnika i institucija, ali i predlažu preporuke. Polovicom studenoga 2012. ova nevladina organizacija je predstavila projekt pod nazivom „Virtuelni parlament“³²⁵ koji će pomoći da se uspostavi intenzivnija komunikacija između birača i njihovih predstavnika u parlamentima i skupštinama u BiH. Navedene aktivnosti CCI-a svakako idu u prilog većem sudjelovanju građana u odlučivanju. Ova nevladina organizacija već nekoliko godina zaredom provodi istraživanja o sudjelovanju građana u odlučivanju na lokalnoj razini.

Početkom prosinca 2012. još jedna nevladina organizacija Transparency International³²⁶ objavila je rezultate istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u BiH, u okviru projekta „Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u bh. općinama“³²⁷ (najtransparentnija jedinica lokalne samouprave je Grad Banja Luka). Prema ovom istraživanju najlošije je ocijenjena suradnja jedinica lokalne samouprave s lokalnim institucijama, poduzećima i mjesnim zajednicama, a svega 58,57 % jedinica lokalne samouprave imaju sistematizirano mjesto službenika za rad s nevladinim organizacijama. Rezultati istraživanja pokazuju gdje treba pospješiti transparentnost i otvorenost lokalnih vlasti prema građanima, koji, trebaju biti što više uključeni u donošenju odluka u njihovoј lokalnoj zajednici. „Efektivna i održiva participacija građana“,³²⁸ „Civilno društvo u akciji za dijalog i partnerstvo“³²⁹ „Nove mjesne zajednice za novu lokalnu upravu u BiH“³³⁰ još su neki od projekata koje provode nevladine

³²⁴ <www.vlastibih.com/2014/#> (28.4.2014.).

³²⁵ <www.virtuelniparlament.ba> (30.4.2013.).

³²⁶ <www.ti-bih.org> (18.12.2012.).

³²⁷ Transparency International BiH, „Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2012“, 28.11.2012. <www.magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (30.4.2013.).

³²⁸ Više o ovom projektu nalazi se u uvodnom dijelu knjige.

³²⁹ Više o ovom projektu „Civilno društvo u akciji“, <www.ldamostar.org/index.php?option=com_content&view=article&id=134&Itemid=30> (19.12.2012.).

³³⁰ „Centri civilnih inicijativa“ i partnerska organizacija „DON“ iz Prijedora, projektom „Nove mjesne zajednice za novu lokalnu upravu u BiH“ žele doprinijeti dalnjem razvoju participativne demokracije na lokalnoj razini u BiH i ojačati utjecaj građana na proces donošenja odluka. <www.novamz.ba> (27.2.2013.).

organizacije u suradnji s građanima i lokalnim tijelima vlasti, a s ciljem povećanja sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka.

Brojni su projekti koje su provodile i još uvijek provode domaće i međunarodne ne/vladine organizacije u Bosni i Hercegovini, u svrhu povećanja sudjelovanja građana, transparentnosti rada tijela lokalne samouprave i unapređenja kvalitete pružanja usluga građanima. Ovo su neki od njih i uglavnom su uspješno realizirani. Ali, u velikom broju jedinica lokalne samouprave, završetkom projekta i odlaskom organizacija koje su realizirale projekte sve pre/staje,³³¹ odnosno ne nastavlja se započeta aktivnost koja bi se trebala kontinuirano provoditi.

6.3. Partnerstvom nevladinih organizacija i tijela lokalne uprave do aktivnijih građana

Dubinskim intervjuima s predstavnicima nevladinih organizacija/udruga građana³³² i općinskim/gradskim koordinatorima/službenicima³³³ za rad s nevladitim organizacijama/udrugama građana (u knjizi se koristi termin službenik za rad s nevladitim organizacijama) (tablica 4.) utvrđeno je da nevladine organizacije na razini jedinica lokalne samouprave unapređuju suradnju općina/gradova i civilnog društva kroz poboljšanje međusobne komunikacije i to kroz razne vidove partnerstva. Dubinski intervjui su provedeni u vremenu od prosinca 2012. do ožujka 2013. godine.

³³¹ „Svjesni smo problema da završetkom projekta prestanu i aktivnosti općine i ljudi koji su ispred općine bili zaduženi za pojedini projekt, ali isto tako ima primjera gdje su projekti nastavljeni. Naša organizacija u svojim redovitim aktivnostima provjerava i kontaktira ljudе u općinama s kojima su implementirani pojedini projekti, a tamo gdje su stali pokušava ih reaktivirati“ (izjava predstavnika OEŠ-a, 6.5.2013.). „U 2011. i 2012. godini u Općini Široki Brijeg uspješno smo realizirali projekt OEŠ-a ‘Akademija za građane’ s osnovnim ciljem da se građani upoznaju s funkcioniranjem općinskih tijela vlasti i da aktivno sudjeluju u kreiranju javnih politika na lokalnoj razini. Ovaj projekt je odlaskom međunarodne organizacije prekinut, odnosno nije nastavljen“ (osobno iskustvo, 6.5.2013.).

³³² Intervju je izravnim razgovorom obavljen s predstavnicima sljedećih nevladinih organizacija/udruga građana: Omladinski savjet Bijeljina, Centar za edukaciju mladih CEM Travnik, Savez izviđača Općine Zenica, Kulturno udruženje mladih KUM Goražde, Udruženje žena Tuzle, DON Prijedor, Fondacija udružene žene Banja Luke, Puls Orašje, DC Nove nade Bihać, EKO ZH Široki Brijeg, LDA Mostar, Centar za građansku suradnju CGS Livno i KULT Sarajevo.

³³³ Intervju je izravnim razgovorom obavljen s općinskim/gradskim koordinatorima/službenicima za rad s udugama građana u općinama/gradovima: Bijeljina, Travnik, Zenica, Goražde, Banja Luka, Bihać, Mostar i Sarajevo, a sa službenikom za nevladine organizacije Grada Prijedora e-mailom i telefonom. Tri općine nemaju službenika za rad s nevladitim organizacijama, a od jednog službenika za nevladine organizacije niti nakon desetak pokušaja i kontakta putem e-maila i telefona nije bilo moguće doći do odgovora na pitanja iz intervjua. Različiti su nazivi za službenika/koordinatora za rad s nevladitim organizacijama.

Dubinski intervju s predstavnicima nevladinih organizacija je podijeljen u četiri, a sa službenicima za rad s nevladinim organizacijama u tri seta pitanja. Temeljni normativno-pravni akt koji regulira suradnju između općinskih/gradskih tijela vlasti i nevladinih organizacija na lokalnoj razini je Sporazum³³⁴ koji je potpisana u 12 od 13 analiziranih jedinica lokalne samouprave. Sporazum utvrđuje transparentan rad, uključenost građana i nevladinih organizacija u izradu i usvajanje najbitnijih odluka za lokalnu zajednicu, suradnju i partnerstvo na identificiranju i rješavanju ključnih problema građana.

Br.	Naziv nevladine organizacije	Web-stranice	Općina/grad
1.	Agencija za lokalnu demokratiju /LDA/	www.ldamostar.org	Mostar
2.	DC Nove nade	-	Bihać
3.	EKO ZH	www.eko-zh.siroki.net	Široki Brijeg
4.	Centar za građansku suradnju /CGS/	www.cgs-livno.net	Livno
5.	Institut za razvoj mladih /KULT/	www.kultbih.org	Iličići - Sarajevo
6.	Kulturno udruženje mladih /KUM/	www.facebook.com/pages/Teatar-Mladih-Gora%C5%BEe-TMG/198082176996878	Goražde
7.	Centar za edukaciju mladih /CEM/	www.cem.ba	Travnik
8.	Savez izviđača Općine Zenica	www.sioz.ba	Zenica
9.	Puls	-	Orašje
10.	Omladinski savjet Grada Bijeljine	-	Bijeljina
11.	Udruženje žena Tuzle	www.facebook.com/zeneTuzle	Tuzla
12.	Demokratija-Organizovanje-Napredak /DON/	www.donprijeedor.com	Prijevor
13.	Fondacija udružene žene Banja Luka	www.facebook.com/unitedwomenbl	Banja Luka

Tablica 4. Popis nevladinih organizacija, njihovih web-adresa i općina/gradova u kojima su obavljeni intervju s predstavnicima nevladinih organizacija i službenicima za rad s nevladinim organizacijama

³³⁴ Nagradu za najbolje prakse u primjeni „Sporazuma o suradnji lokalnih tijela vlasti i organizacija civilnog društva“ iz oblasti financiranja nevladinih organizacija iz općinskog proračuna za 2011. godinu na svečanosti održanoj u Sarajevu u organizaciji Mreže Sporazum plus dobio je Grad (tada Općina) Prijevor. „Mreža Sporazum plus dodijelila priznanja općinama/opštinama i istaknutim pojedincima u primjeni Sporazuma o saradnji“, 14.6.2012. <www.sporazum.ba/index.php?opcija=vijesti&kat=3&id=68> (17.4.2013.).

Prvi i drugi set pitanja su isti i za predstavnike nevladinih organizacija i službenike za rad s nevladnim organizacijama. U prvom setu, pitanja su se odnosila na sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka u lokalnoj i mjesnoj samoupravi. Odgovori predstavnika nevladinih organizacija su bila podijeljena od toga da građani uopće nisu upoznati s oblicima odlučivanja, da građani nisu dovoljno ili da su dijelom upoznati s načinima odlučivanja na lokalnoj razini. „Građani nisu upoznati s načinima sudjelovanja u odlučivanju na lokalnoj razini.“³³⁵ „Građani nisu u potpunosti upoznati s alatima sudjelovanja u odlučivanju.“³³⁶



Fotografija 12. Detalj s intervjeta s predstavnikom nevladine organizacije

Devet od deset službenika za rad s nevladnim organizacijama na isto pitanje je odgovorilo sasvim suprotno, a to je da su građani upoznati s oblicima odlučivanja, što je znak da službenici nemaju pravu sliku s terena i da trebaju izići iz svojih ureda. Kao razloge nesudjelovanja građana u odlučivanju predstavnici nevladinih organizacija ističu nezainteresiranost, da građani ne znaju na koji način sudjelovati, te da građani misle da se njihovi prijedlozi neće uvažiti,

³³⁵ Iz intervjeta s predsjednikom Kulturnog udruženja mladih /KUM/ Goražde, 4.3.2013.

³³⁶ Iz intervjeta sa saradnikom za odnose s javnošću Instituta za mlade /KULT/ Sarajevo, 23.1.2013.

dok službenici za rad s nevladnim organizacijama kao razlog nesudjelovanja ističu tešku materijalnu situaciju, stanje u društvu, nezaposlenost. Predstavnici nevladinih organizacija³³⁷ također su naveli da građani imaju mogućnost utjecati na donošenje odluka u lokalnoj zajednici s čime se slažu i službenici za rad s nevladnim organizacijama. Navedeno je nekoliko primjera kada su građani utjecali na donošenje odluka tako što su se samoorganizirali, a njihovu inicijativu su podržale općinske/gradske tijela vlasti. „Primjer je ulica gdje stanujem. Građani su se organizirali i uz potporu općine asfaltirali ulicu. To je jedan od primjera utjecaja građana na donošenje odluka.“³³⁸

Drugi set pitanja odnosio se na razinu informiranosti građana o aktivnostima tijela lokalne i mjesne samouprave i o održavanju javnih rasprava i drugih oblika sudjelovanja u odlučivanju. Prema odgovorima predstavnika nevladinih organizacija i službenika za rad s nevladnim organizacijama informiranost građana je zadovoljavajuća iako ima primjera neinformiranosti građana prouzrokovanih uglavnom nedostatnim brojem lokalnih medija. „Gašenjem lokalne televizije građani su puno manje informirani i puno manje su im dostupne informacije iz lokalnih tijela vlasti.“³³⁹ „Grad nema lokalne radio postaje niti televizije što je razlog nedovoljne informiranosti građana o aktivnostima gradske uprave.“³⁴⁰ Lokalni mediji (radio, televizija, web portali) najčešći su odgovor, na pitanje o načinima informiranosti građana o aktivnostima općinskih/gradskih tijela vlasti postavljenom predstavnicima nevladinih organizacija, ali bilo je i drugih odgovora odnosno načina informiranosti primjerice u Općini Livno „najčešće se, prema našem istraživanju, građani informiraju o radu općinske uprave u kafićima, na ulici i na tržnici.“³⁴¹ Prema odgovorima službenika za rad s nevladnim organizacijama građani su informirani o aktivnostima lokalne uprave, a informiraju se putem službene web-stranice, radija, televizije (u jedinicama lokalne samouprave koje imaju lokalnu televiziju), informativnog biltena i web portala. Na pitanje o informiranosti o održavanju javne rasprave i drugih oblika odlučivanja u lokalnoj samoupravi odgovori su bili slični ili potpuno isti kao u

³³⁷ Izuvez jednog odgovora: „Građani ne mogu utjecati na donošenje odluka u Općini Livno jer usmene i pisane prijedloge i sugestije udrugama, građana pojedinaca, mjesnih zajednica pri donošenju proračuna Općine za 2013. Općinsko vijeće ne samo da nije usvojilo - nije niti raspravljalo o njima. Ovo je jedan od razloga zašto su građani nezainteresirani da sudjeluju u bilo kakvom obliku društvenog djelovanja jer ne mogu ništa promijeniti - stranka na vlasti donosi sve odluke bez obzira jesu li korisne za stanovnike općine ili ne“ (iz intervjuja s izvršnom direktoricom Centra za građansku suradnju /CGS/ Livno, 19.2.2013.).

³³⁸ Iz intervjuja s dopredsjednikom EKO ZH Široki Brijeg, 8.1.2013.

³³⁹ Iz intervjuja s predsjednikom Centra za edukaciju mladih /CEM/ Travnik, 8.3.2013.

³⁴⁰ Iz intervjuja s koordinatorom za NVO i vjerske zajednice Grada Mostara, 6.12.2012.

³⁴¹ Iz intervjuja s izvršnom direktoricom Centra za građansku suradnju /CGS/ Livno, 19.2.2013.

prethodnom pitanju kod svih intervjuiranih, a to je da su građani uglavnom informirani o održavanju javne rasprave, zbora građana i drugih oblika odlučivanja, ali i da se javne rasprave rijetko održavaju. U isto vrijeme primjerice u Općini Travnik: „nekih par postotaka koriste neke od oblika sudjelovanja, a primjer je javna rasprava o budžetu na kojoj se pojavi nekoliko zainteresiranih građana, a na posljednjoj na kojoj sam sudjelovao osim djelatnika javne uprave i onih koji predstavljaju prijedlog budžeta bilo je šest građana.“³⁴² „Javne rasprave se u našoj općini rijetko održavaju.“³⁴³ Najčešći odgovor na pitanje predstavnicima nevladinih organizacija kako često i zašto ih kontaktiraju građani je, da ih građani najčešće kontaktiraju kada se javi neki problem u vezi s ostvarivanjem njihovih prava. „Najčešće nas građani kontaktiraju i reagiraju kada se donese neka odluka.“³⁴⁴ „Građani nas svakodnevno kontaktiraju jer u okviru svojih aktivnosti radimo na zaštiti prava potrošača.“³⁴⁵ „Fokus našeg djelovanja su brojne aktivnosti protiv nasilja nad ženama, jačanju žena u političkom životu, tako da su naša ciljna grupa žene koje nas često kontaktiraju ili putem telefona ili osobno u našim prostorijama i mi im pokušavamo pomoći.“³⁴⁶



Fotografija 13. Detalj s intervjuja s načelnicom Službe za društvene djelatnosti

³⁴² Iz intervjuja s predsjednikom Centra za edukaciju mladih /CEM/ Travnik, 8.3.2013.

³⁴³ Iz intervjuja s predsjednikom Kulturnog udruženja mladih /KUM/ Goražde, 4.3.2013.

³⁴⁴ Iz intervjuja s predsjednikom Saveza izviđača Općine Zenica, 14.3.2013.

³⁴⁵ Iz intervjuja s finansijskim menadžerom DON Prijedor, 28.3.2013.

³⁴⁶ Iz intervjuja s predsjednicom Fondacije udružene žene Banja Luke, 29.3.2013.

Treći set pitanja za službenike za rad s nevladinim organizacijama odnosio se na ulogu i utjecaj nevladinih organizacija na javnost i transparentnost rada općinskih/gradskih tijela vlasti i suradnju jedinica lokalne samouprave s nevladnim organizacijama. Ispitanici su istaknuli važnu ulogu nevladinih organizacija u jedinicama lokalne samouprave, ponajprije kao svojevrsnom korektivu vlasti i onom koji ukazuje na propuste u radu lokalne uprave, ali i kao partneru općine/grada u projektima važnim za lokalnu zajednicu. „Veliki je utjecaj nevladinih organizacija, a predstavnici nevladinih organizacija dijelom svoj utjecaj pokazuju i aktivnim sudjelovanjem u radu Skupštinskih komisija.“³⁴⁷ „NVO kao dopuna državnim službama mogu doprinijeti rješavanju mnogih životnih problema naših građana.“³⁴⁸ Službenici za rad s nevladinim organizacijama istakli su dobru suradnju s nevladinim organizacijama napomenuvši da su oni u kontaktu s manjim brojem organizacija u odnosu na ukupan broj u lokalnoj samoupravi, a to su, prema njima, one koje su aktivne. Svi intervjuirani službenici za rad s nevladinim organizacijama izjavili su da njihove općine/gradovi raspisuju javni poziv za projekte nevladinih organizacija, te da na taj način podupiru njihov rad. Ono što bi službenici za rad s nevladinim organizacijama promijenili kod nevladinih organizacija, je odnos vodećih ljudi organizacija prema samoj organizaciji, lokalnoj zajednici, ali i prema građanima jer im je često osobni interes na prvom mjestu. Isto tako, problem je i preveliki broj nevladinih organizacija i stoga bi prema njima bilo dobro da se organizacije sa sličnim programima povezuju i umrežavaju. „Kod nevladinih organizacija imamo čest slučaj da su lični interesi čelnih ljudi organizacija na prvom mjestu. U budućnosti bi trebalo da dođe i do umrežavanja organizacija sa istim i sličnim ciljevima i programima.“³⁴⁹ „Cilj je smanjiti broj nevladinih organizacija, tako što će biti uvezani, odnosno umreženi“³⁵⁰. „Općina treba prepoznati koje su organizacije aktivne, a koje nisu i obvezno odbaciti lični interes. U budućnosti bi suradnja između općine i nevladinih organizacija trebala biti još bolja pri zajedničkom nastupu na apliciranje određenim projektima. Nevladine organizacije u svoje redove trebaju privući što više obrazovanih ljudi.“³⁵¹ „Nevladine organizacije nisu dovoljno educirane da pišu projekte i na tome moraju raditi, a pomoći općine neće izostati.“³⁵²

³⁴⁷ Iz intervjuja sa samostalnim stručnim suradnikom za rad s nevladinim organizacijama Grada Bijeljine, 21.3.2013.

³⁴⁸ Iz intervjuja sa službenikom u Odsjeku za socijalna i zdravstvena pitanja, porodicu, omladinu, pružanju pravne pomoći i suradnju s nevladnim organizacijama Grada Prijedora, 2.4.2013.

³⁴⁹ Iz intervjuja sa savjetnikom gradonačelnika za društvene djelatnosti Grada Banja Luke, 29.3.2013.

³⁵⁰ Iz intervjuja sa stručnim suradnikom za nevladin sektor Općine Zenica, 14.3.2013.

³⁵¹ Iz intervjuja sa stručnim savjetnikom za vanprivredu (NVO) Općine Travnik, 8.3.2013.

³⁵² Iz intervjuja s načelnicom Službe za društvene djelatnosti i mlade Općine Bihać, 13.12.2012.

Službenici za rad s nevladinim organizacijama ističu upućenost jednih na druge, jedinica lokalne samouprave na udruge i obratno. „Upućeni smo jedni na druge i svima nam je zajednički interes, javnost i transparentnost rada, a sve u službi građana.“³⁵³

Treći set pitanja za predstavnike nevladinih organizacija odnosio se na aktivnosti i suradnju nevladinih organizacija s općinskim/gradskim tijelima vlasti. Na pitanje o konkretnim aktivnostima nevladinih organizacija usmjerenih prema povećanom sudjelovanju građana u odlučivanju predstavnici nevladinih organizacija predstavili su svoje aktivnosti odnosno projekte koje imaju za cilj uključivanje građana u kreiranje javnih politika. Neki od projekta i aktivnosti nevladinih organizacija bili su „uključivanje mladih u procese donošenja odluka“³⁵⁴, „promocija uključivanja mladih u civilne tokove, organiziranjem seminara na temu upoznavanja s funkcioniranjem općinskih/gradskih tijela vlasti“³⁵⁵, zatim primjeri „aktivnijeg uključivanja žena u javni i politički život“³⁵⁶, „korištenja mehanizama mjesnih zajednica odnosno uključivanje građana putem mjesnih zajednica“³⁵⁷, „animiranja građana poglavito mladih da što aktivnije budu uključeni u odlučivanje na donošenje odluka na najnižoj, razini mjesne zajednice“³⁵⁸, „aktivnosti na poticanju građana na izlasku na izbore.“³⁵⁹ Predstavnici Udruga su istakli i konkretne primjere utjecaja na donošenje odluka i to „usvajanje Strategije za mlade i imenovanje službenika za mlade“³⁶⁰, „smanjenje takse za nevladine organizacije.“³⁶¹ Intervjurani predstavnici nevladinih udruga suradnju s općinom/gradom ocjenili su kao korektну, izuzev jedne³⁶² koja „uopće nema suradnju s općinom“. Suradnja nevladinih organizacija s općinskim/gradskim tijelima opisana je na slijedeći način: „S vlastima je komunikacija relativno dobra – uglavnom se odgovorno komunicira, ali se efekti te komunikacije ne mogu okarakterizirati kao dobri jer vlasti koriste zakonske mogućnosti da zadovolje formu, ali ne i suštinu tj. da djeluju u skladu

³⁵³ Iz intervjuja s pomoćnicom Gradonačelnika za lokalnu samoupravu Grada Sarajeva, 23.1.2013.

³⁵⁴ Iz intervjuja s predsjednikom Omladinskog savjeta Bijeljine, 21.3.2013.

³⁵⁵ Iz intervjuja sa saradnikom za odnose s javnošću Instituta za mlade /KULT/ Sarajevo, 23.1.2013.

³⁵⁶ Iz intervjuja s predsjednikom Fondacije udružene žene Banja Luke, 29.3.2013.

³⁵⁷ Iz intervjuja s izvršnom direktoricom Centra za građansku suradnju /CGS/ Livno, 19.2.2013.

³⁵⁸ Iz intervjuja s predsjednikom Centra za edukaciju mladih /CEM/ Travnik, 8.3.2013.

³⁵⁹ Iz intervjuja s direktoricom u projektu DC Nove nade Bihać, 13.12.2012.

³⁶⁰ Iz intervjuja sa saradnikom za odnose s javnošću Instituta za mlade /KULT/ Sarajevo, 23.1.2013.

³⁶¹ Iz intervjuja s finansijskim menadžerom DON Prijedor, 28.3.2013.

³⁶² Iz intervjuja s izvršnom direktoricom Centra za građansku suradnju /CGS/ Livno, 19.2.2013.

s demonstriranim potrebama građana.³⁶³ Predstavnici nevladnih organizacija suradnju s ostalim nevladinim organizacijama uglavnom ocjenjuju zadovoljavajućom. Nevladine organizacije se financiraju³⁶⁴ iz projekata financiranim od inozemnih donatora i apliciranjem na javne natječaje koje raspisuju općine/gradovi (ali i više razini vlasti) za projekte NVO.

Četvrti set pitanja za predstavnike nevladinih organizacija odnosio se na ulogu i utjecaj nevladinih organizacija na javnost i transparentnost rada općinskih/gradskih tijela vlasti, kao i na korištenje alata novih medija u svome radu. Predstavnici nevladinih organizacija istaknuli su da je u Bosni i Hercegovini još uvijek nerazvijen nevladin sektor, tako da nemaju utjecaj koji bi trebali imati. Kao problem je također istaknut preveliki broj nevladinih organizacija koje su politički obojene i koje se financiraju iz proračuna općina/gradova, županija/kantona, entiteta i države, te da općinske/gradske, ali i više razine vlasti ne doživljavaju nevladine organizacije kao istinske partnere već „kao neprijatelje“.³⁶⁵ Na pitanje o dodatnom utjecaju na povećano sudjelovanje građana u odlučivanju predstavnici nevladinih organizacija istaknuli su da je najprije potrebno upoznati građane s ulogom nevladinih organizacija u društvu, da je neophodna edukacija građana o značenju njihova sudjelovanja u odlučivanju, izravni razgovor s građanima, ali i veća i kontinuirana uključenost tijela lokalne uprave u projekte uključivanja građana.

Nevladine organizacije nedovoljno koriste alate novih medija³⁶⁶ u svom radu, što pokazuje podatak da tri nevladine organizacije uopće ne koriste ovaj vid komuniciranja, tri nevladine organizacije koriste društvene mreže (Facebook), a sedam od 13 organizacija ima svoju službenu web-stranicu (od kojih je jedna posljednji put ažurirana prije dvije godine) putem koje komuniciraju s javnošću. Četiri nevladine organizacije³⁶⁷ pored web-stranice koriste i druge alate novih medija (YouTube, Facebook) (tablica 5.).

³⁶³ Iz intervjuja s direktorom za razvoj i financiranje Centara civilnih inicijativa Banja Luka, 2.4.2013.

³⁶⁴ „Financiramo se uglavnom od ministarstava na federalnoj i državnoj razini“ (iz intervjuja s predsjednikom Puls Orašje, 15.3.2013.).

³⁶⁵ „Vlasti još uvijek doživljavaju NVO kao neprijatelje, a ne kao korektore i suradnike“ (iz intervjuja s koordinatoricom na projektu Foruma građana Tuzle, 3.4.2013.).

³⁶⁶ Analiza korištenje alata novih medija od strane nevladinih organizacija provedena je u travnju 2014.

³⁶⁷ DON Prijedor, Centar za edukaciju mladih /CEM/ Travnik, Savez izviđača Općine Zenica i KULT Sarajevo

Svojim aktivnostima nevladine organizacije doprinose razvoju demokratskog društva, a od razvijenosti nevladinog sektora ovisi i razvijenost demokratskog društva, ali i demokratske političke kulture. Uspješnost rada nevladinih organizacija ovisi o uspješnosti provođenja projekata, ali i o podršci i suradnji s lokalnim tijelima vlasti koja je u analiziranim općinama/gradovima³⁶⁸ ocijenjena kao korektna, odnosno tolika da se zadovolji zakonska forma i ne još uvjek na razini da se zadovolje potrebe građana, što je potvrđeno u intervjuima s predstavnicima nevladinih organizacija. S aspekta građana upitno je koliko su aktivnosti i projekti koje provode nevladine organizacije izraz želje i potreba samih građana, a koliko u funkciji puke samoodrživosti osoblja nevladinih organizacija. Općinski/gradski službenici za rad s nevladnim organizacijama suradnju s nevladnim organizacijama, s onima s kojima kontaktiraju, ocjenjuju dobrom. Iako je Sporazum tijela lokalne samouprave i nevladinih organizacija potpisani u većini analiziranih jedinica lokalne samouprave i na taj način iskazana zainteresiranost za međusobnu suradnju vladinog i nevladinog sektora, prema ovom, ali i dosadašnjim istraživanjima Sporazum još uvjek nije našao svoju punu primjenu u općinama/gradovima. Na navedenim primjerima projekata uključivanja građana u kreiranju javnih politika na lokalnoj razini, a koje provode nevladine organizacije s različitim ciljnim skupinama rezultati su vidljivi jer građani uz pomoć nevladinih organizacija ostvaruju utjecaj na donošenje odluka na lokalnoj, ali i na višim razinama vlasti. Na razini jedinica lokalne samouprave nevladine organizacije unapređuju suradnju općina/gradova i civilnog društva kroz poboljšanje međusobne komunikacije i to kroz razne vidove partnerstva i projekata uključivanja građana u kreiranju javnih politika pokazali su provedeni dubinski intervju s predstavnicima udruga građana i općinskim/gradskim službenicima/koordinatorima za rad s udrugama građana, ali i projekti koje realiziraju nevladine organizacije. Uključivanjem većeg broja građana u rad i projekte nevladinih organizacija proporcionalno će rasti i njihov utjecaj na donošenje odluka ne samo na lokalnoj, nego i na višim razinama vlasti.

³⁶⁸ U općinama/gradovima koje nemaju službenika za rad s nevladnim organizacijama, razvijenost partnerskog odnosa i suradnja nevladinih organizacija s lokalnim tijelima vlasti, u usporedbi s općinama/gradovima koje imaju službenika za rad s nevladnim organizacijama, je na znatno nižoj razini.



7.

Uloga i utjecaj novih medija na razvoj participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave

7. Uloga i utjecaj novih medija na razvoj participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave	157
7.1. Zakonski i strateški okvir uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija i razvoja e-Uprave u Bosni i Hercegovini... 	157
7.2. Novi mediji – kanal demokratske participacije građana.....	160
7.2.1. E-Uprava, e-Vlada, e-Government	167
7.2.2. E-demokracija – elektronička podrška demokraciji.....	171
7.2.2.1. E-Estonija.....	175
7.2.3. Dosadašnja istraživanja o korištenju novih medija u funkciji ostvarivanja e-demokracije u Bosni i Hercegovini.....	176
7.3. Služba za odnose s javnošću i interaktivna web-stranica pretpostavka za uključivanje građana u procese odlučivanja.....	181
7.3.1. Analiza službenih web-stranica općina/gradova u Bosni i Hercegovini.....	181
7.3.2. Mjesto, uloga i poslovi službenika, odnosno službe/odsjeka za odnose s javnošću u jedinicama lokalne samouprave.....	189
Studija slučaja 5. Radni dan službenika za odnose s javnošću u općini/gradu ...	191
7.3.2.1. Rezultati analize dubinskih intervjuja sa službenicima za odnose s javnošću	193

7. Uloga i utjecaj novih medija na razvoj participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave

7.1. Zakonski i strateški okvir uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija i razvoja e-Uprave u Bosni i Hercegovini

Zakonski propisi, koji zahtijevaju uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT) i razvoj e-Uprave u Bosni i Hercegovini usvojeni na razini Bosne i Hercegovine su: Zakon o komunikacijama,³⁶⁹ Zakon o električnom potpisu,³⁷⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici državljan BiH,³⁷¹ Zakon o zaštiti osobnih podataka³⁷² i Zakon o električnom pravnom i poslovnom prometu.³⁷³ Zakonom³⁷⁴ o komunikacijama se regulira oblast komunikacija u Bosni i Hercegovini i uspostava i rad Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine, koji predviđa uspostavu i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava. Komunikacije uključuju telekomunikacije, radio, emitiranje (uključujući kabelsku televiziju) i usluge i sredstva koja su s tim povezani. Zakonom³⁷⁵ o električnom potpisu uređuju se osnove za izradu i uporabu električnog potpisa, te za pružanje usluga u vezi s električnim potpisom i ovjerom. Prema Zakonu³⁷⁶ o električnom potpisu pravno djelovanje električnog potpisa i njegova uporaba kao dokaznog sredstva ne može se isključiti zbog činjenice da je električki potpis dostupan jedino u električnom obliku, ili zbog toga što nije utemeljen na kvalificiranoj potvrdi ili na kvalificiranoj potvrdi akreditiranog ovjeritelja ili zbog toga što nije izražen

³⁶⁹ Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, broj: 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12

³⁷⁰ Zakon o električnom potpisu, Službeni glasnik BiH, broj: 91/06

³⁷¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici državljan BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 18/12

³⁷² Zakon o zaštiti osobnih podataka, Službeni glasnik BiH, broj: 49/06 i 76/11

³⁷³ Zakon o električnom pravnom i poslovnom prometu, Službeni glasnik BiH, broj: 88/07

³⁷⁴ Članak 1. Zakona o komunikacijama

³⁷⁵ Članak 1. Zakona o električnom potpisu

³⁷⁶ Članak 4. stavak 2. Zakona o električnom potpisu

korištenjem tehničkih sredstava i postupaka propisanim ovim Zakonom,³⁷⁷ a kojim se propisuju tehnička sredstva i postupci za siguran elektronički potpis. Odlukom³⁷⁸ o osnovama uporabe elektroničkog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja uređuje se uporaba elektroničkog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja. Zakonom³⁷⁹ o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici državljana BiH, propisano je da državljan BiH mogu koristiti osobnu iskaznicu s kvalificiranim potvrdom i za obavljanje elektroničkih usluga, odnosno građanima se omogućuje digitalno predstavljanje i digitalno potpisivanje. Zakonom³⁸⁰ o elektroničkom pravnom i poslovnom prometu uređuje se pravni okvir za određene aspekte elektroničkog pravnog i poslovnog prometa, koji obuhvaća poduzimanje i pružanje usluga informacijskog društva, obveze davatelja usluga u vezi s informiranjem, zaključivanje ugovora i odgovornost davatelja usluga. Navedenim zakonom regulirano je slanje i primanje elektroničkih poruka, kao i pravno djelovanje podataka u elektroničkoj formi.

Na razini Republike Srpske usvojeni su Zakon³⁸¹ o elektronskom potpisu³⁸² Republike Srpske, Zakon o elektronskom poslovanju³⁸³ i Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske.³⁸⁴ Bitnijih razlika u državnom i entitetskom zakonu o elektroničkom potpisu i zakonu o elektroničkom poslovanju nema. Na državnoj razini ne postoji zakon o elektroničkom dokumentu, dok je isti još 2009. godine usvojila Narodna skupština Republike Srpske. Zakonom³⁸⁵ o elektronskom dokumentu Republike Srpske uređuje se pravo republičkih tijela uprave, tijela lokalne samouprave, gospodarskih društava, ustanova i drugih

³⁷⁷ Članak 14. Zakona o elektroničkom potpisu

³⁷⁸ Odluka o osnovama uporabe elektroničkog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja, Službeni glasnik BiH, broj: 21/09

³⁷⁹ Članak 2. stavak 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici državljan BiH

³⁸⁰ Članak 1. Zakona o elektroničkom pravnom i poslovnom prometu, Službeni glasnik BiH, broj: 88/07

³⁸¹ Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 59/08

³⁸² U Administrativnom centru Vlade Republike Srpske, 8.12.2011., službeno je prezentiran elektronički potpis kao rezultat projekta „Elektronski potpis za potrebe organa republičke uprave”, koji je radila Agencija za informaciono društvo Republike Srpske (AIDRS). Uvođenjem elektroničkog potpisa omogućen je nesmetan i siguran protok elektroničkih dokumenata koje upravna tijela koriste u međusobnoj komunikaciji, ali i u komunikaciji s građanima.

³⁸³ Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 59/09

³⁸⁴ Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 110/08

³⁸⁵ Članak 1. stavak 1. Zakona o elektronskom dokumentu Republike Srpske

pravnih i fizičkih lica na uporabu električnog dokumenta u poslovnim radnjama i djelatnostima, te u postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima u upravnom postupku u kojima se električna oprema i programi mogu primjenjivati u izradi, prijenosu, prijamu i čuvanju informacija u električnom obliku, pravna valjanost električnog dokumenta, te uporaba i promet električnog dokumenta. Prema Zakonu³⁸⁶ o elektronskom dokumentu, električni dokument ima pravnu valjanost kao i dokument na papiru ako je izrađen, poslan, primljen, čuvan i arhiviran primjenom raspoložive informacijske tehnologije i ako ispunjava uvjete propisane Zakonom, a svaki pojedinačni primjerak električnog dokumenta koji je potpisani električkim potpisom smatra se u smislu ovog zakona izvornikom.³⁸⁷

Rezultat složenosti, sukoba nadležnosti, kao i komplikiranosti samog ustroja Bosne i Hercegovine je nepostojanje jedinstvene politike razvoja i neujednačenost razvoja e-Uprave pri čemu je Republika Srpska ispred drugog većeg entiteta Federacije Bosne i Hercegovine. Pored navedenih zakona (Zakon o električnom potpisu, Zakon o električnom pravnom i poslovnom prometu) koji reguliraju uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija i donošenje zakonskog okvira za razvoj e-Vlade i e-Uprave u Bosni i Hercegovini, a koji su usvojeni na razini Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Republika Srpska je otisla i korak dalje u razvoju e-Uprave sa Zakonom o elektronskom dokumentu i Strategijom razvoja elektronske vlade 2009.-2012.³⁸⁸ Strategija razvoja elektronske vlade Republike Srpske 2009.-2012. je strateški dokument kojemu je osnovni cilj unapređenje razvoja i korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija, a samim tim i poboljšanja učinkovitosti, transparentnosti i kvalitete pružanja javnih usluga prema građanima. Na razini Bosne i Hercegovine usvojena je Strategija razvoja informacijskog društva u BiH³⁸⁹ za razdoblje od 2004. do 2010. godine. Jedan od pet razvojnih stubova Strategije je e-Uprava. Prema Strategiji prelazak na električko poslovanje i e-Upravu mora uključiti sve zainteresirane strane: građane, gospodarske subjekte, javnu upravu, političke stranke i sve ostale međunarodne organizacije i institucije koje mogu doprinijeti napretku i kvaliteti rada javne uprave i uvođenju novih tehnologija u rad uprave. Razina realizacije aktivnosti predviđenim akcijskim planom

³⁸⁶ Članak 7. Zakona o elektronskom dokumentu Republike Srpske

³⁸⁷ Članak 8. Zakona o elektronskom dokumentu Republike Srpske

³⁸⁸ Strategija razvoja elektronske vlade 2009.-2012., Vlada Republike Srpske, 2008., „Strategija razvoja elektronske vlade 2009.-2012.“, 23.12.2008. <www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Documents/Strategija%20razvoja%20eVlade%20RS%20%282009-2012%29.pdf> (14.1.2012.).

³⁸⁹ Strategija razvoja informacijskog društva u BiH, Vijeće ministara BiH, 2004., „Strategija razvoja informacionog društva u BiH“, 8.10.2004. <www.undp.ba/upload/publications/Strategija%20razvoja%20ID%20u%20BiH.pdf> (13.1.2012.).

Strategije razvoja informacijskog društva različita je u jedinicama lokalne samouprave, a vezana je isključivo uz veličinu, visinu proračuna, ali u prvom redu uz inicijative pojedinih općina i pomoći raznih međunarodnih organizacija u realiziranju zadanih aktivnosti. Nakon usvajanja Strategije, Vijeće ministara je usvojilo Akcijski plan³⁹⁰ razvoja informacijskog društva u Bosni i Hercegovini.

Osim zakonskog okvira pitanja koja se odnose na razvoj elektroničke uprave u jedinicama lokalne samouprave mogu biti regulirana različitim općinskim aktima. Pod tim se misli na postojanje propisa koji uređuju e-Upravu i e-participaciju na razini jedinica lokalne samouprave u formi odluka, procedura razvoja e-Uprave, postupanja s e-upitima, ažuriranja web-stranica... U Bosni i Hercegovini 57 % općina³⁹¹ nema definiranu proceduru otvaranja i postupanja s e-mail porukama, isto toliko općina nema dokumente koji definiraju procedure i pravila korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija, a čak 67,5 % općina nisu donijele odluke koje se tiču uvođenja ili razvoja e-Uprave. Analizom stanja razvoja e-Uprave u Bosni i Hercegovini koja je rađena za potrebe Strateškog plana razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini³⁹² utvrđeno je da postoji zanemarivanje općinske razine uprave u strateškim dokumentima za razvoj informacijskog društva i e-Uprave u Bosni i Hercegovini, kao i da aktuelna normativna rješenja za jedinice lokalne samouprave ne uzimaju u obzir razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija i koncept e-Uprave kao ključni razvojni trend i priliku.

7.2. Novi mediji – kanal demokratske participacije građana

Novi mediji preokrenuli su jednosmjernu komunikaciju u interakcijsku. Vrhunac novih medija predstavlja uporaba računala i mreže. U povijesti medija novi mediji su nastavak radikalne revolucije medija posredstvom novih tehnologija (Milardović, 2010, 89). Jedinstvena definicija novih medija ne postoji, ali

³⁹⁰ Akcijski plan razvoja informacijskog društva u BiH koji je usvojilo Vijeće ministara BiH 16.11.2004. je dokument koji daje specifikaciju konkretnih akcija za razvoj informacijskog društva od 2004. do 2010. Odnosi se na e-legislativu, e-obrazovanje, e-Upravu, ICT infrastrukturu i ICT industriju. „Akcioni plan razvoja informacionog društva u BiH“, 8.10.2004. <www.undp.ba/upload/publications/Akcion%C2%80plan%20razvoja%20ID%20u%20BiH.pdf> (14.1.2012.).

³⁹¹ Prema rezultatima istraživanja, kojeg su proveli istraživači Mediacentra u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, a koje se nalazi u izvješću pod nazivom „Razvoj lokalne e-Uprave u Bosni i Hercegovini“. Izvješće je nastalo kao rezultat istraživanja provedenog tijekom 2010. i 2011. godine. Istraživanje je fokusirano na analizu razvoja elektroničke uprave na razini općina i gradova u BiH i provedeno je u jedinicama lokalne samouprave na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine (izuzev Brčko distrikta BiH) (Jusić, Hodžić, Čurčić, 2011, 50, 51).

³⁹² Iako je analiza stanja razvoja e-Uprave u Bosni i Hercegovini provedena za potrebe Strateškog plana razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2006. godine još uvijek, nekoliko godina kasnije, razvoj e-Uprave u jedinicama lokalne samouprave nije zakonski reguliran.

sami naziv novi mediji nam govori da su to mediji koji su se posljednji pojavili. U svakom slučaju prva asocijacija kada spomenemo termin novi medij ponajprije pomislimo na internet. U ovom radu fokusirat ćemo se na globalnu komunikacijsku mrežu internet, zatim na web (world wide web) kao najpopularniji i najmasovniji medij interneta, brojne alate interneta, ali i na digitalnu tehnologiju.

Broj korisnika interneta u Bosni i Hercegovini je, prema Godišnjim anketama korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini, u stalnom porastu. Prema Godišnjoj anketi RAK-a za 2011.³⁹³ godinu, u Bosni i Hercegovini bilo je ukupno 515.296 internet pretplatnika i procjenjuje se da je u istom vremenu u 2011. godini bilo 2.113.100 korisnika interneta. Stopa korištenosti interneta u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu iznosila je 55 %. U 2012. godini zabilježen je blagi porast broja internet pretplatnika i iznosio je 553.711. Polazeći od definicije Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU) prema kojoj je korisnik interneta svaka osoba od 16 do 74 godine koja koristi internet tijekom godine, procjenjuje se da je u Bosni i Hercegovini u 2012. godini bilo 2.174.250³⁹⁴ korisnika interneta. Stopa korištenosti interneta u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu iznosila je 56,59 %. Broj internet pretplatnika u 2013. godini iznosio je 518.662, te se procjenjuje se da je u Bosni i Hercegovini bilo 2.188.429³⁹⁵ korisnika interneta. Stopa korištenja interneta u Bosni i Hercegovini iznosila je 56,96 %. Stopa korištenja interneta³⁹⁶ u Republici Hrvatskoj prema "Internet World Stats" 30. lipnja 2012. iznosila je 70,7 % (3.167.838 korisnika interneta), u Srbiji 56,2 % (4.107.000 korisnika interneta), a u Sloveniji stopa korištenja interneta je 72,1 % (1.440.066 korisnika interneta). Prema istom izvoru³⁹⁷ broj korisnika interneta u Bosni i Hercegovini je krajem 2013. godine iznosio 2.628.846. Prema analizi Komisije za razvoj digitalnih medija, osnovane od strane Međunarodne telekomunikacijske unije (ITU) i UNESCO-a, objavljenoj u 'The State of Broadband 2013: Univeralizing Broadband'³⁹⁸ za 2012. godinu, Bosna i Hercegovina na 45. mjestu kada je riječ o prosječnom broju korisnika interneta u odnosu na broj

³⁹³ „Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2011.“, 30.7.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272796836> (12.8.2012.).

³⁹⁴ „Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2012.“, 30.5.2013. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272796836> (31.5.2013.).

³⁹⁵ „Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2013.“, 14.5.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272796836> (20.5.2014.). U ovaj broj nisu uključeni korisnici interneta putem mobilnih mreža kojih je prema podacima RAK-a krajem 2013. godine 851.584 korisnika.

³⁹⁶ "Internet World Stats", <www.internetworldstats.com/europa.htm> (7.7.2014.).

³⁹⁷ "Internet World Stats", <www.internetworldstats.com/europa2.htm> (7.7.2014.).

³⁹⁸ "The State of Broadband 2013: Univeralizing Broadband", 21.9.2013. <www.broadbandcommission.org/Documents/bb-annualreport2013.pdf> (19.10.2013.).

stanovnika i to sa 65,4 %. Od zemalja u regiji Hrvatska je na 50. mjestu (63 %), Crna Gora na 58. (56,8 %), Slovenija na 42. (70 %), Srbija na 75. mjestu sa 48,1 % korisnika interneta. Na 1. mjestu je Island sa 96 %, a na 2. mjestu je Norveška sa 95 % korisnika interneta.

Proces komunikacije, u današnjem vremenu korištenja interneta i suvremenih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, postaje sve zahtjevniji u tehničkom i edukacijskom smislu, tj. zahtijeva sve više sofisticiranih tehničkih pomagala i sve više znanja i vještina. Korištenje novih medija i informacijskih i komunikacijskih tehnologija u razvijanju participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave nazivamo e-participacija. E-participacija (e-sudjelovanje) je jedan od četiri alata sudjelovanja građana iz razloga jer, prema Kodeksu (INGO, 2009, 14)³⁹⁹ dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka koje je izradila Konferencija međunarodnih organizacija civilnog društva Vijeća Europe (Conference of INGOs of the Council of Europe), elektronički alati nude velike mogućnosti za unapređenje demokratske prakse i sudjelovanja organiziranog civilnog društva. Elektronički alati u znatnoj mjeri mogu pridonijeti transparentnosti, odgovornosti ustanova, te njihovoј osjetljivosti za druge, kao i promicanju uključivanja građana, osnaživanju, te dostupnosti i uključivosti demokratskog procesa.

Brojni su alati novih medija (interneta), odnosno e-participacije koji imaju potencijal i koji već koriste ili će jedinice lokalne samouprave koristiti u komuniciranju s javnošću. U njih spadaju: društvene mreže, blogovi, internet forumi, virusni marketing, podcasting, webcasting, RSS, korisnički generiran sadržaj, web-stranice, Flickr, YouTube, SMS, digitalna tehnologija, digitalna televizija i mobilni telefon.



Fotografija 14. Alati novih medija

³⁹⁹ „Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka“, INGO, 1.5.2011. <www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Croatian_final.pdf> (30.1.2012.).

Društvene mreže mogu biti korisne za angažiranje pojedinih skupina koje su zainteresirane za određeni problem ili temu, građane koji obično ne bi bili konzultirani kroz druge kanale, te za ciljane kampanje i mobiliziranje skupina za određene akcije. Posjetitelji ovih web-stranica mogu stupiti u interakciju brzo i jednostavno, razmjenjujući mišljenja i informacije putem e-maila, instant poruka, komentara, slika i video sadržaja. Ove web-stranice postaju dijelom svakodnevnog života i koriste ih redovito stotine milijuna ljudi širom svijeta.⁴⁰⁰ Rezultati istraživanja⁴⁰¹ Europske udruge za obrazovanje i proučavanje odnosa s javnošću (EUPRERA) i Europske udruge direktora komunikacija (EACD) pod nazivom „European Communication Monitor 2013“ pokazuju da su daleko najvažniji društveni medij online zajednice ili društvene mreže (73,1 %), zatim slijede online videa (66,9 %), te mobilne aplikacije (59,1 %), mikroblogovi Twitter (54,5 %)... Najraširenija i najpoznatija društvena mreža i mreža koja ima najviše korisnika na svijetu je Facebook. Broj korisnika ove mreže krajem 2013. u svijetu je iznosio 1.228.000.000, a u Europi u isto vrijeme bilo je 282.000.000⁴⁰² korisnika. Broj korisnika Facebooka je prema portalu za statistiku i analizu društvenih mreža Socialbakers⁴⁰³ početkom 2013. godine u Bosni i Hercegovini iznosio 1.341.260. Za povećanje otvorenosti i transparentnosti jedinica lokalne samouprave sve više jedinica lokalne samouprave i u Bosni i Hercegovini pored službenih web-stranica koriste društvene mreže, putem kojih mogu brzo i bez troškova doći do velikog broja građana. Primjer je Općina Usora.⁴⁰⁴ Na Facebooku⁴⁰⁵ Općine Usora uglavnom se postavljaju vijesti sa službene web-stranice Općine, a rijetka je interakcija s posjetiteljima općinske Facebook stranice. Ovaj vid komuniciranja nije dovoljno iskorišten

⁴⁰⁰ „Social media networking“, <sitetest.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=11066112> (5.11. 2012.).

⁴⁰¹ „European Communication Monitor 2012“, 11.8.2013. <www.zerfass.de/ecm/ECM2013-Results-ChartVersion.pdf> (20.5.2014.). Isto istraživanje otkriva veliku razliku između percipirane važnosti društvenih medija alata za komunikaciju i stvarne stope implementacije u europskim organizacijama jer primjerice 'svega' 51,8 % komunikacijskih odjela koristi društvene mreže u njihovoj komunikaciji. Istraživanje je provedeno u 2013. godini i u njemu je sudjelovalo 2.710 komunikatora iz 43 europske zemlje.

⁴⁰² <www.tech.eu/features/399/facebook-europe-282-million-monthly-active-users-727-million-revenue-q4-2013/> (22.5.2014.).

⁴⁰³ „List of Countries on Facebook“, <www.socialbakers.com/facebook-statistics/page-2/?interval=last-week> (7.1.2013.).

⁴⁰⁴ Općina Usora se nalazi u Zeničko-dobojskom kantonu. Spada u red manjih općina u BiH, s prema preliminarnim rezultatima popisa iz listopada 2013. 7.568 stanovnika. Prostire se na 49,8 km².

⁴⁰⁵ Na Google tražilici nakon ukucavanja riječi „facebook općina“ od općina u BiH koji imaju Facebook profil prva je prikazana Općina Usora, stoga je za primjer i izabrana Općina Usora. „Facebook Općina Usora“, <www.facebook.com/Opcina> (26.4.2014.).

što se vidi iz broja „lajkova“ na pojedine vijesti. U drugoj polovici 2011. godine najposjećeniji internet pretraživač na svijetu Google pokrenuo je novu društvenu mrežu Google+. Početkom 2013. Google+ broji 343 milijuna⁴⁰⁶ aktivnih korisnika.

Blog je interaktivna web-stranica koja na suvremen način omogućuje razmjenu mišljenja i diskusiju na određenu temu. Na blogu je ostavljena mogućnost komentiranja i postavljanja raznih sadržaja (foto, video, tekst...). Termin „blog“ je nastao od riječi „web log“, što u prijevodu znači web dnevnik. Jedna od rijetkih općina u Bosni i Hercegovini koja posjeduje svoj blog⁴⁰⁷ je Općina Čelić.⁴⁰⁸ Na blogu Općine Čelić postoji mogućnost komentiranja, ali se ta mogućnost praktično ne koristi (posljednjih 30-ak postova uopće nema komentara).

Mikroblog je po formatu sličan blogu, ali se razlikuje u sadržaju koji je manji od bloga ili je njegova veličina ograničena. Mikroblogovi omogućuju korisnicima da razmjenjuju manji sadržaj, kao što su kratke rečenice (obično dužine jedne SMS poruke do 140 karaktera). Najpopularniji mikroblog je Twitter. Broj korisnika mikrologa Twitter u Bosni i Hercegovini još uvijek je zanemariv, ali je u stalnom porastu. Rijetke⁴⁰⁹ su općine/gradovi u Bosni i Hercegovini koji koriste ovaj vid komuniciranja s javnošću.

Internet forumi predstavljaju mjesto za raspravu o određenoj temi. Internet forumi u jedinicama lokalne samouprave mogu poslužiti za razmjenu informacija, mišljenje građana, ali i konzultacije s građanima o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinica lokalne samouprave, o uređenju prostora, održavanju higijene i čistoće javnih površina na području općine/grada, uvođenju samodoprinosu za određene namjene i druga pitanja od zajedničkog interesa građana i tijela lokalne samouprave. Primjer foruma⁴¹⁰ na kojemu građani imaju mogućnost pitati,

⁴⁰⁶ „Google + in depth“, 28.1.2013. <globalwebindex.net/thinking/google-in-depth> (29.1.2013.).

⁴⁰⁷ Na Google tražilici nakon ukucavanja riječi „blog općina“ od općina u BiH koji imaju svoj blog prikazana je Općina Čelić, stoga je za primjer i izabrana Općina Čelić. „Blog/Općina Čelić“, <www.opcelic.blogspot.com> (26.4.2014.).

⁴⁰⁸ Općina Čelić se nalazi u sjeveroistočnom dijelu BiH, a pripada Tuzlanskom kantonu. U Općini Čelić je prema preliminarnim rezultatima popisa iz listopada 2013. 12.083 stanovnika, a prostire se na površini od 132 km².

⁴⁰⁹ Jedna od općina koja redovito koristi ovaj vid komuniciranja je Teslić. <twitter.com/opstinenteslic> (26.4.2014.). Pretraživanjem je pronađeno još nekoliko općina koji imaju profil na Twitteru, ali rijetko ažuriraju profil.

⁴¹⁰ Na Google tražilici nakon ukucavanja riječi „forum općina“ od općina u BiH koji koriste forum prva je prikazana Općina Vogošća, stoga je za primjer i izabrana Općina Vogošća. „Vogošća Forum“, <www.vogosca.ba/stream/forum> (26.4.2014.).

diskutirati, izlagati svoje ideje i kritizirati imamo u Općini Vogošća,⁴¹¹ koja je jedna od rijetkih općina u BiH koja koristi ovaj vid komunikacije s građanima.

Podcasting⁴¹² omogućuje kreiranje audio/video sadržaja i može se preuzeti putem web-stranice. Također postoji mogućnost prijave za primanje sadržaja s audio/video kanala, kao i kreiranje kanala tijela lokalne samouprave za slabo-vidne osobe, kao i za osobe koje koriste video/audio sadržaj.

RSS (Real Simple Syndication) predstavlja najpoznatiji i najčešće korišteni format za automatsko dijeljenje/povlačenje dijelova ili cijelih dokumenata/sadržaja s weba. Na ovaj način korisnici weba mogu na jednom mjestu pratiti novosti s različitih web lokacija, a da ne idu na svaki pojedinačni web koji ih interesira. Tek kada pročitaju naslov ili dio teksta koji ih interesira, klikom na link dolaze do weba da pregledaju kompletan dokument (Varagić, 2010, 7).

Servisi za razmjenu multimedijalnih sadržaja (Media sharing sites) omogućuju korisnicima da stvaraju i postavljaju dokumente, slike, prezentacije i zvučne i video zapise. Najpopularniji su: Flickr, YouTube, Vimeo, Photobucket, SledShare, Scribd, Dailymotion, Justin.tv, Livestream, Ustream, Pandora Radio, Spotify i Last.fm (Zarrella, 2009, u: Vulić, 2011, 123). YouTube⁴¹³ je najposjećeniji servis za razmjenu multimedijalnih sadržaja uz mogućnost postavljanja, preuzimanja, pregledavanja i komentiranja videozapisa.

Internetske stranice su važne jer predstavljaju sliku organizacije i vrijednosti brenda na internetu, te se mogu koristiti za komuniciranje s mnogim javnostima. Komunikacija putem stranica može biti kao tvrtka-tvrtka, tvrtka-potrošač i interna kao davanje informacija za osoblje, klijente i podružnice putem intraneta (Theaker, 2007, 313). Web-stranice jedinica lokalne samouprave su se pokazale kao jedna od najkorištenijih i najjeftinijih internet alata. U Bosni i Hercegovini web-stranicu posjeduje 96 % jedinica lokalne samouprave.⁴¹⁴ Web-stranicu ne posjeduju općine Istočni Drvar, Istočni Mostar, Jezero, Kupres (RS)

⁴¹¹ Općina Vogošća se nalazi u Sarajevskom kantonu. Prema preliminarnim rezultatima popisa iz listopada 2013. ima 27.816 stanovnika. Prostire se na 71,7 km².

⁴¹² “Podcasting”, <www.sitetest.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=11067335> (6.11.2012.).

⁴¹³ YouTube je lokaliziran u 61 zemlji i na 61 jeziku. Mjesečno se na YouTube-u gleda 6 milijardi sati videozapisa. Gotovo 40 % globalnog vremena gledanja na YouTubu odvija se na mobilnim uređajima. Svake se minute na YouTube prenese 100 sati videozapisa. „Statistika“, <www.youtube.com/yt/press/hr/statistics.html> (16.4.2014.).

⁴¹⁴ Do ovih podataka došlo se traženjem i pojedinačnim pretraživanjem web-stranica općina/gradova u Bosni i Hercegovini (3.2.2014.).

i Glamoč. Međutim samo postojanje web-stranica ne znači da su one funkcionalne s aspekta komunikacije s građanima. Mikrostranice su samostojeće web-stranice koje su izdvojene od glavne web-stranice, a u lokalnoj upravi najčešće se koriste za određene projekte.

Virusni marketing podrazumijeva brzo širenje poruka i potiče korisnike na prijenos poruka. Poruke se prenose putem e-maila, weba, ali i od usta do usta, SMS-om i MMS-om. E-mail je jedan od najčešće korištenih alata novih medija. Prednost e-maila je što se isporučuje izravno ciljanom pojedincu, a brzina odgovaranja je ključna za komuniciranje e-mailom.

Digitalna tehnologija omogućuje da se vlastiti video isječci podijele sa širom zajednicom. Video teme bi mogле biti sve, od lokalnih događanja, sportskih i kulturnih sadržaja, slobodnog vremena, prenošenja informacija o uslugama... Lako se producira i može biti veoma korisna pri informiranju lokalne zajednice.⁴¹⁵ Digitalna televizija ima mogućnost pregledavanja web-stranica putem televizije i može biti učinkovit kanal za interakciju s građanima, koji nemaju pristup računalu s priključkom na internet.

Mobilni telefoni su najkorišteniji alati novih medija i s najvećim brojem korisnika. Broj pretplatnika mobilne mreže u Bosni i Hercegovini u 2013. godini iznosio je 3.488.319.⁴¹⁶ Osim razgovora mobilni telefoni su razvili novi oblik komuniciranja u obliku tekstualnih poruka (SMS). SMS⁴¹⁷ (Short Message Service) jedna je od razvijenijih i najdostupnijih aplikacija za slanje kratkih poruka, a u lokalnoj upravi se koristi za slanje informacija o održavanju javnih rasprava, poziva na razna događanja u lokalnoj zajednici, o stanju predmeta... Korištenjem SMS usluge smanjit će se redovi na šalterima, rasteretiti i službenici i građani, te će se uštedjeti dragocjeno vrijeme koje je potrebno da bismo osobno provjerili status predmeta. Svakim danom sve je više općina/gradova u Bosni i Hercegovini koji koriste ovu aplikaciju,⁴¹⁸ a jedna od njih je i Općina Bosanska Krupa.⁴¹⁹ S pojavom smartphonea, uređaja koji objedinjuje funkcije

⁴¹⁵ "Digital video", <sitetest.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagId=11001854> (5.12.2012.).

⁴¹⁶ „SAOBRAĆAJ Telekomunikacijska oprema, mreža i usluge za 2013. godinu“, 20.5.2014. <www.bhas.ba/saopstenja/2014/TRA_TK_2013_001_01_bos.pdf> (26.5.2014.).

⁴¹⁷ Broj poslanih SMS poruka u 2013. godini iznosi 1.538.827.279. 20.5.2014. <www.bhas.ba/saopstenja/2014/TRA_TK_2013_001_01_bos.pdf> (26.5.2014.).

⁴¹⁸ "U Općini Bosanska Krupa od danas provjera statusa predmeta putem SMS-a", 12.9.2012. <www.opcinabosanskakrupa.ba/index.php?option=com_k2&view=item&id=882:sms_servis> (1.12.2013.).

⁴¹⁹ Na Google tražilici nakon ukucavanja riječi „SMS općina“ od općina u BiH koji posjeduju ovu uslugu prva je prikazana Općina Bosanska Krupa, stoga je za primjer izabrana ova općina. Bosanska Krupa se nalazi u sjeverozapadnom dijelu Bosne i Hercegovine u Unsko-sanskom kantonu. Prostire se na 556 km² i prema preliminarnim rezultatima popisa iz listopada 2013. ima 29.659 stanovnika.

mobilnog telefona i računala uz stalni pristup internetu, mogućnosti komuniciranja više nisu svedene samo na telefonsko, odnosno SMS komuniciranje.

7.2.1. E-Uprava, e-Vlada, e-Government

Ne postoji jedinstvena definicija e-Uprave, kao što ne postoji niti jedinstven naziv za uporabu novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT) u radu javne uprave od lokalne, pa sve do državne razine. Izrazi koje najčešće susrećemo su: e-Uprava, e-Vlada i e-Government, pa stoga navedene izraze ćemo i koristiti. E-Uprava našla je mjesto još u konceptu Novog javnog menadžmenta (New Public Management),⁴²⁰ a zatim i u konceptu dobre vladavine (Good Governance).⁴²¹ Konceptom Novog javnog menadžmenta postižu se tri vrijednosti u funkcioniranju javne uprave i to: učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost, dok se konceptom dobre vladavine postiže otvorenost, jača se odgovornost i učinkovitost, te se potiče sudjelovanje građana. Stoga, pod e-Upravom podrazumijevamo dostupnost usluga javne uprave elektroničkim putem, te povećanje otvorenosti, odgovornosti, transparentnosti i učinkovitosti javne uprave korištenjem informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

E-Uprava se temelji na novoj tehnologiji, menadžerskom konceptu i konceptu vladavine i ima neposredan utjecaj na gospodarske i socijalne programe, kvalitetan odnos s građanima i pravnu sigurnost (razvijanjem e-demokracije), unutarnje funkcioniranje i izgrađen odnos s međunarodnim okruženjem. Izazovi e-Uprave izraženiji su u zemljama u razvoju (Brown, 2005, 241). Primjena modela dobre uprave, prema Radivojeviću (2009, 141, 142), a koji podrazumijeva korisničku orijentaciju, povećanje djelotvornosti, učinkovitosti, transparentnosti i sudjelovanja građana, u današnje vrijeme se ne može niti zamisliti bez korištenja informacijsko-komunikacijskih tehnologija. Sve veća uporaba ovih tehnologija i napredak interneta stavili su veoma moćne alate na raspolaganje građanima, poslovnim subjektima, ali i jedinicama lokalne samouprave. Putem korištenja informacijsko-komunikacijskih tehnologija, javna uprava zaista može poboljšati usluge, čineći ih bržim, daleko dostupnijim i učinkovitijim, kao i da svoje poslovanje približi građanima, gospodarstvenicima i drugim zainteresiranim stranama.

⁴²⁰ Novi javni menadžment (*New Public Management*) zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, nastao 80-ih godina prošlog stoljeća, a koji se provodio u većini zemalja OECD-a (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama.

⁴²¹ Koncept dobre vladavine (*Good Governance*) je naziv reforme javne uprave čije je težište na većoj ulozi i sudjelovanju građana, a nastao je 90-ih godina prošlog stoljeća.

E-Government predstavlja i organizacijski oblik države, koji integrira tokove i međuovisnosti između države, tvrtki, korisnika i javnih institucija pomoću informacijskokomunikacijskih tehnologija. Izvođenje javnih poslovnih transakcija odvija se elektronički, često posredstvom interneta, uključujući sve povezane "stvarne" (real-world) procese. Elektronička vlast daje mogućnost pružanja tradicionalnih usluga građanima na nov, elektronički način što je upravo i jest njen cilj: korištenje novih tehnologija kako bi se građanima osigurao jednostavniji i bolji pristup državnim i upravnim informacijama i uslugama, te time omogućile veće mogućnosti za sudjelovanje u demokratskim institucijama i procesima. Odnosi se na rad određenih, konkretnih struktura vlasti koje ovaj koncept provode u stvarnosti – primjerice lokalne samouprave. Razlozi pojave i samog uvođenja e-Governimenta u lokalnu samoupravu proizlaze iz nekoliko činjenica kako slijedi: sveobuhvatnosti weba, progresivnog rasta online populacije, potrebe za smanjivanjem troškova državne uprave, stalnog porasta očekivanja javnosti, rastuće frustracije javnosti radom državne uprave koje se očituje čekanjem u redovima, sporim rješavanjem predmeta i sl. i potreba za neprekinutom 7-24 uslugom (Boban, 2008, 50, 51).

U Priručniku⁴²² koji služi promociji e-Uprave u tijelima javne uprave u Bosni i Hercegovini navedeno je nekoliko definicija e-Vlade koja se definira kao uporaba informacijskih i komunikacijskih tehnologija u svim aspektima rada jedne vladine organizacije (Koh&Prybutok), zatim kao uporaba informacijske i komunikacijske tehnologije posebno interneta kao sredstva za postizanje boljeg upravljanja (OECD), te definicija e-Vlade kao elektroničke usluge za građane zasnovane na informatici (e-administraciji) uz posebno naglašene sastavne elemente (e-demokracija) kako bi se postigao cilj uravnotežene e-Vlade (Bertelsmann Foundation). Europska komisija⁴²³ pod e-Upravom podrazumijeva korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija za pružanje boljih javnih usluga građanima i poslovnim subjektima, uključujući i promišljanje organizacije za promjenom ponašanja čineći usluge javne uprave dostupnijim, bržim i uz niže troškove.

Polovicom srpnja 2014. nakon testne faze i uspostave Matičnog registra, kao jedinstvene elektroničke baze podataka u čijem se Jedinstvenom središnjem

⁴²² Elektronska uprava – razumijevanje, implementacija i upravljanje, ADSBiH, AECID, 2009. „Elektronska uprava – razumijevanje, implementacija i upravljanje, <www.issuu.com/adsbih/docs/e-government_manual?mode=embed&layout=http%3A%2F%2Fskin.issuu.com%2Fv%2Flight%2Flayout.xml&showFlipBtn=true> (30.5.2012.). Priručnik su izradili Agencija za državnu službu BiH i Španjolska agencija za međunarodnu razvojnu suradnju.

⁴²³ „ICT for Government and Public Services“, <www.ec.europa.eu/information_society/activities/egovovernment/index_en.htm> (30.5.2012.).

registrovi nalaze osobni podaci građana iz svih matičnih knjiga koje se vode u Federaciji BiH, građani u FBiH imaju mogućnost dobivanja (verificiranih)⁴²⁴ izvoda i uvjerenja iz matičnih knjiga u bilo kojem matičnom uredu u FBiH, bez obzira na mjesto prebivališta. Krajem 2012. godine građani, upisani u matične knjige Republike Srpske, izvode mogu dobiti u bilo kojem gradu ili općini u Republici Srpskoj, što je omogućeno puštanjem u rad Centralne baze podataka. Još uvjek nisu uvezane baze podataka Republike Srpske i FBiH.

Za Ministarstvo uprave Republike Hrvatske elektronička uprava⁴²⁵ (e-Uprava) predstavlja infrastrukturnu pretvorbu djelovanja tijela državne uprave primjenom informacijske i komunikacijske tehnologije kojom se cijelokupno poslovanje javne uprave usmjerava prema korisnicima. Elektronička uprava također uključuje stalnu prilagodbu pravnog i tehnološkog okvira djelovanja tijela državne uprave u cilju postizanja što veće učinkovitosti rada, racionalnijeg korištenja proračunskih sredstava i kvalitetnijeg pružanja usluga. Od 10. lipnja 2014. u Republici Hrvatskoj u rad je pušten prvi dio sustava e-Gradići⁴²⁶ Vlade Republike Hrvatske. Odlukom o pokretanju projekta e-Gradići, Vlada Republike Hrvatske započela je projekt kojim se želi omogućiti komunikacija građana s javnim sektorom na jednom mjestu na Internetu, putem Središnjeg državnog portala (www.gov.hr) koji objedinjava informacije o radu Vlade i ministarstava, informacije o javnim uslugama, te omogućuje siguran pristup elektroničkim uslugama.

E-Uprava je inovativna primjena informacijsko-komunikacijskih tehnologija u javnom sektoru (javna uprava i lokalna samouprava), pri čemu se nastoje transformirati odnosi i procesi unutar i oko javnog sektora u cilju učinkovite, funkcionalne, integrirane i intelligentne isporuke javnih usluga, kao i omogućivanja značajnije participacije građana u donošenju odluka na svim razinama vlasti (Rolić, Mameledžija, 2010, 62). Preduvjeti koji se postavljaju pred elektroničku upravu (e-Upravu) da bi ona učinkovito funkcionalala, tj. pružala potpune i kompletne elektroničke servise građanima, poslovnim i drugim subjektima, su sljedeći: pristup internetu, adekvatna komunikacijska i informatička

⁴²⁴ U svim općinama u FBiH nisu verificirani svi izvodi iz matičnih knjiga.

⁴²⁵ „Strategija razvoja elektroničke uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2009. do 2012.”, 4.5.2009. <www.mingo.hr/userdocsimages/trgovina/strategija_e_Uprave_HRV_final.pdf> (30.5.2012.).

⁴²⁶ Putem elektroničkih usluga koje su trenutno uključene u sustav e-Gradići, moguće je: zatražiti elektroničke izvode iz matične knjige rođenih ili vjenčanih, provjeriti svoj upis u registru birača, informirati se o ocjenama djeteta u školi, provjeriti izabranog lječnika, naručiti Europsku karticu zdravstvenog osiguranja, zatražiti svoju elektroničku radnu knjižicu, informirati se o očekivanom iznosu mirovine, registrirati se kao potencijalni posloprimac, provjeriti uplaćene doprinose u drugi stup mirovinskog osiguranja, pribaviti potvrde od REGOS-a, provjeriti svoju poreznu knjigovodstvenu karticu, provjeriti svoje podatke u OIB sustavu ili administrirati svoj elektronički identitet.

infrastruktura uprave, baze podataka u elektroničkom obliku, aplikacije za obradu, pristup i razmjenu podataka, pristupne točke za izvršenje servisa, sustav sigurnosti koji se ogleda u pristupu servisu putem odgovarajućih sigurnosnih mehanizama (smart kartica i sl.) (Dimitrijević, 2009, 140, 141).

Na temelju analize brojnih definicija e-Uprave, od e-Uprave koja obuhvaća interni i eksterni marketing, primjene alata i tehnika e-poslovanja na poslovanje uprave kako bi se poboljšao kvalitet usluga i smanjili troškovi građana do najčešće korištene definicije e-Uprave koja se odnosi na uporabu informacijskih tehnologija od strane javne uprave, Radivojević i dr. (2012, 199, 200), došli su do definicije prilagodljive bh. uvjetima prema kojoj je e-Uprava web bazirana tehnologija koju koristi lokalna, županijska/kontonalna, entitetska i državna uprava (javna uprava) kao komunikacijski kanal koji je ponuđen posjetiteljima, građanima, poslovnim partnerima, drugim upravama i zaposlenicima. Stoga se u e-Upravi pojavljuju osnovni odnosi između korisnika, koji istovremeno i definiraju tipove aplikacija, a to su: G2B (Government to Business) javna uprava-poslovni subjekti (vertikalna povezanost) predstavlja e-poslovanje i suradnju između tijela uprave, organizacija i službi u javnoj upravi s drugim poslovnim subjektima kao i drugim pravnim osobama. Komunikacija javne uprave s poslovnim subjektima predstavlja potencijalno najveću mogućnost za povećanje učinkovitosti ekonomije. G2C (Government to Citizen) javna uprava-stanovništvo (vertikalna povezanost) predstavlja suradnju javne uprave i građana i omogućuje korisniku da lako odredi koji dio usluge mu je potreban i kako mu pristupiti. Servis je dostupan 24 sata dnevno i na taj način je lako dostupan i hendikepiranim osobama, koje nisu u mogućnosti da lako mijenjaju lokaciju. Javna uprava može lako da dobije odgovor na to što građani misle o njenim uslugama i na osnovi toga da ih korigiraju, što unapređuje rad uprave i povećava zadovoljstvo građana upravom. Pri korištenju usluga javne uprave korisnik treba platiti administrativnu pristojbu, neophodno je omogućiti plaćanje putem Interneta, ali također osigurati i neke druge alternativne načine plaćanja. G2G (Government to Government) javna uprava-javna uprava (horizontalna veza) predstavlja tip poslovanja koji se koristi za poslovanje između različitih tijela javne uprave. Ovaj model e-poslovanja predstavlja osnovu e-poslovanja javne uprave i označava upravljanje s podacima i elektroničke interakcije kako unutar istih tijela tako između tijela uprave na lokalnoj, entitetskoj i državnoj razini. G2E (Government to Employees) javna uprava-zaposleni u javnoj upravi obuhvaća G2C usluge kao i neke specijalizirane usluge samo za zaposlene u javnoj upravi i predstavlja korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije za bolju suradnju i koordinaciju zaposlenih u tijelima i organizacijama u javnoj upravi (Roljić, Mameledžija, 2010, 62, 63).

7.2.2. E-demokracija – elektronička podrška demokraciji

Ako smo e-Upravu definirali kao uporabu informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi (od lokalne do državne), onda e-demokraciju možemo definirati kao uporabu informacijskih i komunikacijskih tehnologija u svrhu jačanja demokracije i demokratskih institucija vlasti, odnosno kao elektroničku podršku demokraciji. Prema Preporuci Rec(2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji) koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe⁴²⁷ 18. veljače 2009. između ostalog preporučuje se državama članicama da razmotre i primjenjuju e-demokraciju kao potporu i jačanje demokracije, demokratskih institucija i demokratskih procesa pomoći informacijskih i komunikacijskih tehnologija, a sve povezano s angažiranjem i ponovnim angažiranjem građana u demokraciji, da zajedno s odgovarajućim lokalnim, regionalnim, nacionalnim, međunarodnim partnerima i ostalim zainteresiranim poduzmu mjere za razvoj koncepata i normi e-demokracije, a koji podržavaju ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava, kada uvode, primjenjuju i preispituju e-demokraciju, trebaju osigurati: da se dopunjue i da je povezana s tradicionalnim demokratskim procesima, kao što je veća mogućnost izbora za sudjelovanje javnosti u političkim procesima, da omogućuje javnosti smisleno i učinkovito donošenje odluka i sudjelovanje u svim fazama demokratskih procesa, da odgovara potrebama i prioritetima ljudi (HIDRA,⁴²⁸ 2009, 2-5).

U dokumentu britanske Vlade pod nazivom „In the service of democracy“⁴²⁹ razvoj e-demokracije je potaknut u tri područja i to: da demokracija zahtijeva sudjelovanje javnosti koje je u opadanju, da unatoč padu sudjelovanja mnogi građani su spremni da ulože energiju, iskustvo i stručnost za pitanja koji su im bitna i da informacijska i komunikacijska tehnologija, posebno internet, mijenja način sudjelovanja građana. Internet pruža mogućnost građanima za izravnu ulogu u oblikovanju politike i utjecaja na odluke koje utječu na njihov svakodnevni život. Naglasak je na ono što demokracija znači u praksi – informacijska i komunikacijska tehnologija je jednostavno alat pomoći kojega bi demokratski proces trebao biti učinkovitiji.

⁴²⁷ Bosna i Hercegovina je članica Vijeća Europe od 24.04.2002.

⁴²⁸ Ostale preporuke vidjeti u: Elektronička demokracija („e-demokracija“), HIDRA, 2009., 21.12.2009. <www.coe.int/t/dgspdemocracy/activities/GGIS/CAHDE/2009/Edemocracy%20Rec_CROATIAN.pdf> (21.1.2012.).

⁴²⁹ „In the service of democracy“, 7.7.2002. <www.epractice.eu/files/media/media_619.pdf> (20.3.2012.).

Istražujući korištenje interneta i istaknuvši posljedice koje je internet izazvao u politici, Kunczik i Zipfel (2006, 64, 65) ističu da su se razvile vizije o „elektroničkoj demokraciji“, te da se kritičari predstavničke demokracije nadaju proboru izravne demokracije koja će dovesti do ukinuća stranaka, udruga, čak i parlamenta. Također smatraju da će na temelju količine raspoloživih informacija, koje ne biraju i ne obrađuju novinari i tako ih iskriviljuju, doći do velike transparentnosti u političkim procesima, pa će ideal opće informiranoga građanina, koji sudjeluje u političkim procesima postati stvarnost. Najveća šansa za intenzivniju participaciju građana putem interneta postoji, prema mišljenju nekih autora, na razini lokalne samouprave (Klingler, 1998, Korff, 1998, u: Kunczik, Zipfel, 2006, 66). Do sada se internet na razini lokalne samouprave koristio prije svega za poboljšanje usluga građanima, u obliku sustava za informiranje građana, „virtualnim gradskim vijećnicama“ itd., koje omogućuju online rješavanje određenih administrativnih postupaka (npr. prijava mjesta boravka) (Leggewie, 1998, u: Kunczik, Zipfel, 2006, 66).

E-demokracija je proces koji obuhvaća sve vidove elektroničke komunikacije između javne uprave i građana. U užem smislu e-demokracija se odnosi na sve procese koji potiču elektroničku komunikaciju između birača i onih koji su izabrani da vrše javne funkcije. Iz tog razloga e-Upravu možemo promatrati kao instrument jačanja demokracije u društvu (Radivojević, Filipović, Kremenović, 2012, 411). E-demokracija je podrška i jačanje demokracije, demokratskih institucija vlasti i demokratskih procesa putem novih tehnologija. E-demokracija odnosi se na sve sektore demokracije, sve demokratske institucije i sve razine vlasti i ne može biti izolirana od tradicionalnih demokratskih procesa. E-demokracija zahtjeva informaciju, dijalog, komunikaciju i raspravu o određenim pitanjima kako bi građani mogli ostvariti svoja građanska prava.⁴³⁰ U ovisnosti o aspektu demokracije, e-demokracija primjenjuje različite alate za povećanje transparentnosti političkih procesa, povećanje izravne uključenosti i sudjelovanja građana i za poboljšanje formiranja kvalitete mišljenja otvaranjem novih prostora za informiranje i promišljanje (Trechsel, Mendez, 2005, 5).

E-demokracija se treba temeljiti na slijedećim principima:

- aktivnom pružanju sveobuhvatnih, balansiranih i objektivnih informacija koje su zamišljene kao pomoć javnosti da bolje razumije probleme, alternative, mogućnosti i/ili rješenja demokratskih problema; taj je koncept usko povezan sa slobodom informacija i slobodom govora;

⁴³⁰ „e-Democracy“, <www.eparticipation.eu/information/e-democracy> (20.3.2012.).

- širokom razumijevanju građanstva, obuhvaćajući osobe i skupine osoba sa stalnim boravkom i koje su integrirane u političke jedinice, bez obzira na nacionalnost;
- sudjelovanjem građana znači uključivanjem građana i skupina građana u javna događanja, kao što su interesne skupine, korporacije, udruge građana i neprofitne organizacije tako da one mogu utjecati na kvalitetu i prihvatljivost rezultata demokratskih procesa i poboljšati ih;
- dobivanjem ovlasti znači prihvaćanjem politika i mjera koje podupiru prava građana i daju sredstva za sudjelovanje;
- uključivanjem znači političkim i tehnološkim osnaživanjem građana, bez obzira na dob, spol, obrazovanje, socijalno-gospodarsku situaciju, jezik, posebne potrebe i mjesto boravka. Takva vrsta uključivanja zahtjeva sposobnost korištenja elektroničkih alata (e-znanje, e-vještine, e-spremnost), dostupne i pristupačne e-alate, te kombinaciju elektroničkih i neelektroničkih pristupa;
- razmatranjem znači racionalnom raspravom među jednakima, gdje ljudi javno raspravljavaju, podupiru i kritiziraju svoje stavove u smislenim i uljudnim diskusijama o nekom problemu i o akcijama koje u svezi s tim treba poduzeti. E-demokracija posebno obuhvaća e-parlament, e-zakonodavstvo, e-pravosuđe, e-posredovanje, e-okoliš, e-izbore, e-referendum, e-inicijative, e-glasovanje, e-konzultacije, e-peticije, e-kampanje, e-brojenje glasova i e-promatranje, a koristi se e-participacijom, e-raspravljanjem i e-forumima (HIDRA, 2009, 11-13).

E-participacija znači korištenje novih tehnologija u omogućavanju i jačanju sudjelovanja građana u demokratskim procesima donošenja odluka. Glavni koraci lokalne vlasti u realiziranju e-participacije su analiza, planiranje, djelovanje, komunikacija i evaluacija. E-participacija je neophodna komponenta, pa čak i preciznije, preduvjet e-demokracije. To se odnosi na sredstva informacijskih i komunikacijskih tehnologija koje podržavaju sudjelovanje u procesima u javnoj upravi, politici, donošenju odluka, pružanjima informacija, savjetovanjima, razmatranjima...⁴³¹ Alati elektroničke participacije mogu biti wiki platforme, društvene mreže, blogovi, internet telefonija i druge aplikacije bazirane na Web 2.0 tehnologiji.

⁴³¹ „e-Participation”, <www.eparticipation.eu/information/e-participation> (20.3.2012.).

Prema UN-ovom E-Government Survey 2014.⁴³² istraživanju Bosna i Hercegovina je po indeksu e-participacije u 2014. godini na 129. mjestu s indeksom 0,2353, a u 2012.⁴³³ godini indeks participacije iznosio je 0, te je Bosna i Hercegovina bila na samom dnu ljestvice od ukupno 193 analizirane zemlje članice UN-a obuhvaćene ovim istraživanjem. U 2005. indeks e-participacije u Bosni i Hercegovini je iznosio 0,0159, 2008. 0,0909, a u 2010. godini indeks participacije iznosio je 0,0429. Istovremeno indeks e-participacije u 2014. godini u Crnoj Gori prema istom istraživanju, iznosio je 0,5882 (u 2012. 0,3158), Republici Hrvatskoj 0,3333 (u 2012. 0,2895), Srbiji 0,4188, Makedoniji 0,2157, dok indeks e-participacije u Republici Sloveniji iznosi 0,3922 (u 2012. 0,2105), Italiji 0,7843, Švedskoj 0,6078... Na samom vrhu su Nizozemska i Koreja s indeksom 1. Prema istom istraživanju, a po indeksu razvoja e-Uprave Bosna i Hercegovina se nalazi na 97. mjestu s indeksom 0,4707 (2012. BiH je bila na 79. mjestu s indeksom 0,5328). Na samom vrhu je Koreja s indeksom 0,9462, na drugom mjestu je Australija s indeksom 0,9103.

Prema izvješću⁴³⁴ Svjetskog ekonomskog foruma (World Economic Forum) za 2014. godinu Bosna i Hercegovina se nalazi na 68. mjestu po razvijenosti informacijskog društva i e-spremnosti. Pri izradi ovog izvješća korištena su četiri kriterija (indeksa) i to: indeks okruženja (političko, regulatorno i poslovno okruženje), indeks spremnosti (infrastrukturno, mobilna i internet dostupnost, stope obrazovanja, znanosti i pismenosti) indeks korisnosti (individualna, poslovna i vladina) i indeks utjecaja (gospodarski i socijalni). Uspoređujući izvješća s ranijim godinama, vidljiv je rast razvoja Vladine (BiH) e-spremnosti u 2014. godini. U 2013.⁴³⁵ Bosna i Hercegovina je zauzela 111. mjesto od 144 države, dok je u 2014. godini Bosna i Hercegovina zauzela 99. mjesto od ukupno 148 država. U 2014. godini primjetan je lagani rast individualne e-spremnosti u usporedbi s 2013. godinom, ali i veliki raskorak i razlika između individualne spremnosti za korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija i Vladine e-spremnosti. Prema individualnoj e-spremnosti Bosna i Hercegovina se u 2014. godini nalazi na 70. mjestu od 148 država, a 2013. se nalazila na 73. mjestu od ukupno 144 države. U usporedbi sa zemljama u regiji iza Bosne i Hercegovine

⁴³² „UN E-Government Survey 2014”, 17.7.2014. <unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf> (28.7.2014.).

⁴³³ „UN E-Government Survey 2012”, 16.3.2012. <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (29.7.2012.).

⁴³⁴ „The Global Information Technology Report 2014“, 8.5.2014. <www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf> (13.5.2014.).

⁴³⁵ „The Global Information Technology Report 2013“, 23.4.2013. <www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf> (22.4.2014.).

prema ukupnom rezultatu e-spremnosti zaostaje jedino Srbija, dok za ostalim zemljama regije Bosna i Hercegovina značajno zaostaje (tablica 5.).

Država	2012.	2013.	2014.
Ukupno država	142	144	148
Bosna i Hercegovina	84	78	68
Crna Gora	46	48	52
Hrvatska	45	51	46
Slovenija	37	37	36
Srbija	85	87	80

Tablica 5. E-spremnost zemalja regije prema podacima Svjetskog ekonomskog foruma (World Economic Forum) u 2012., 2013. i 2014. godini

7.2.2.1. E-Estonija

Estonija⁴³⁶ je jedno od najnaprednijih, ako ne i najnaprednije e-društvo u svijetu. Zato se pojam „E-Estonija“ često koristi za opisivanje ove države. Za građane Estonije, e-usluge su svakodnevica njihova života jer gotovo sve aktivnosti građana Estonije dostupne su putem interneta i to: e-Uprava, e-izbori, e-porez, e-zdravstvo, e-bankarstvo i e-škola. Godine 2007. prvi put u svijetu, za parlamentarne izbore u Estoniji bilo je omogućeno elektroničko glasovanje (e-glasovanje). Ukupno 30.275 od 940.000 registriranih birača glasovalo je putem interneta. Vremenom e-sustav glasovanja je dobio na popularnosti. Tako 2009. za izbore za Europski parlament 58.669 birača koristi ovaj način glasovanja, što je 15 % svih birača koji su glasovali. Na lokalnim izborima održanim 2009. ukupno 104.413 osoba je elektronički glasovalo. Postotak e-glasova u ukupnom broju izišlih na izbore bio 15,7 %. Na lokalnim izborima 2013. godine elektronički je glasovalo 133.808 ili 22 % od ukupnog broja onih koji su glasovali. Na parlamentarnim izborima u ožujku 2011. elektronički je glasovalo 140.846 što je 24,3 % od ukupnog broja birača izišlih na izbore. U Estoniji 77 % stanovništva u dobi od 16 do 74 godine koristi Internet, a 71 % kućanstava ima internet mogućnosti (Statistika Estonija, 2011). Sve estonske škole su spojene na internet. Čak 98 % bankovnih transakcija u Estoniji se provodi putem interneta.⁴³⁷

⁴³⁶ Republika Estonija se nalazi na sjeveroistoku Europe. Graniči s Rusijom na istoku, a Latvijom na jugu. Estonija je proglašila svoju samostalnost 20. kolovoza 1991. godine. Članica je Europske unije i NATO-a od 1994. godine. Estonija ima 1,34 milijuna stanovnika, a prostire se na 45.226 km².

⁴³⁷ „e-Estonia“, <www.estonia.eu/about-estonia/economy-a-it/e-estonia.html> (25.10.2012.).

7.2.3. Dosadašnja istraživanja o korištenju novih medija u funkciji ostvarivanja e-demokracije u Bosni i Hercegovini

Istraživanje o korištenju novih medija u funkciji ostvarivanja povećanog sudjelovanja građana i analize web-stranica, koje je provodio dr. sc. Enes Osmančević, zatim istraživanja znanstvenih suradnika Mediacentra, te Analitike sa sjedištem u Sarajevu neka su od najznačajnijih istraživanja koja ćemo navesti. U knjizi su prikazani i rezultati analize web-stranica općina/gradova u Republici Srpskoj koju redovito provodi Agencija za informaciono društvo Republike Srpske.

Prema rezultatima višegodišnjeg istraživanja web-stranica i portala, kompariranja komunikacije online i tradicionalnih medija, te mogućnosti demokratizacije javne komunikacije u Bosni i Hercegovini, a koji su prikazani u knjizi „Demokratičnost www-komuniciranja“ (Osmančević, 2009, 227-234), javna komunikacija u Bosni i Hercegovini, prije svega politička komunikacija, nedemokratska je. Bez obzira na to radi li se o komunikaciji tijela vlasti (izvršne, zakonodavne, sudske), političkih stranaka (pozicije i opozicije), političkih lidera, medija, pa čak i nevladinog sektora, s građanima i međusobno, javna komunikacija aktera političke komunikacije u Bosni i Hercegovini s izrazitim je obilježjima netolerancije, isključivosti, predrasuda, stereotipa, nespremnosti da se uči, spoznaje drugo i drugačije, prihvata novo i progresivnije. Javno komuniciranje tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, prema provedenom istraživanju, još uvijek je zasnovano na tradicionalnom hijerarhijskom jednolinijskom modelu komuniciranja, komunikaciji s javnošću kroz priopćenja, brifinge, izjave, u nešto manjoj mjeri kroz press-konferencije, i najmanje kroz nove načine komunikacije – interaktivno, posredstvom weba, e-maila ili stalno otvorenim komunikacijskim kanalom za pitanja, sugestije i prijedloge građana. Rezultati analize javne komunikacije tijela vlasti u Bosni i Hercegovini upućuju na zaključak da tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, na svim razinama, komuniciraju na nedemokratski, hijerarhijski način, što u suvremenim komunikacijskim trendovima zapravo znači – negaciju komunikacije. Mogućnosti za demokratizaciju javne komunikacije u Bosni i Hercegovini ovisne su o jačanju civilne i građanske svijesti i izgradnji civilnog društva, što predstavlja proces koji može trajati desetljećima. Za demokratizaciju komunikacije u BiH veće potencijale ima web nego tradicionalni mediji i taj će proces ići od virtualne javnosti weba, prema tradicionalnim medijima i tradicionalnoj javnosti, uz prethodne uvjete stvaranja kritične mase korisnika i frekventnijeg preljevanja poliloga iz online u offline sferu života.

Rezultati analize dobivenih rezultata istraživanja (Jusić, Hodžić, Ćurčić, 2011) Mediacentra provedenog u jedinicama lokalne samouprave pokazali su da se Bosna i Hercegovina, pa tako i njene lokalne uprave danas nalaze u prvoj fazi evolucije e-Uprave, tj. da je u Bosni i Hercegovini riječ o birokratskom modelu e-Vlade, gdje se informacijske tehnologije prije svega koriste za unapređenje učinkovitosti javne administracije i internih vladinih struktura, dok se tek javljaju naznake prelaska u drugu⁴³⁸ fazu razvoja – model menadžmenta informacija gdje se uspostavlja veza između građana i javne administracije razvojem osnovnih elektroničkih javnih usluga. Proces uvođenja e-Uprave i e-participacije u procesima odlučivanja na lokalnoj razini u Bosni i Hercegovini otežan je zbog niza iznimno složenih čimbenika i problema. Bosna i Hercegovina općenito značajno zaostaje u razvoju e-Uprave u usporedbi sa zemljama regije i trendovima u toj oblasti, što neminovno ima negativne posljedice i na razvoj lokalne e-Uprave. Evidentno je odsustvo strateške vizije i manjak koordinacije kada je riječ o razvoju e-Uprave u Bosni i Hercegovini. Razvoj e-Uprave ugrožen je zbog sukoba i konfuzije u nadležnostima između različitih administrativnih razina, te zbog debalansa u uspostavljanju zakonskog i institucionalnog okvira između entiteta. Zakonski okvir je nedovršen i osporavan (također zbog sukoba nadležnosti), razvoj lokalne e-Uprave zanemaren je u strateškim dokumentima, općine nesustavno pristupaju uvođenju e-Uprave, manjak komunikacije i koordinacije unutar javne uprave otežava razvoj lokalne e-Uprave, a zbog ograničenih resursa, birokratizacije, manjka transparentnosti i odgovornosti, općine zaostaju u domenu e-Uprave i e-participacije i još uvijek nisu stavile građane u središte pozornosti kada je riječ o uvođenju e-Uprave. U strateškim dokumentima za razvoj informacijskog društva i elektroničke uprave u Bosni i Hercegovini prisutno je određeno zanemarivanje općinske razine uprave. Nedostatak planiranja u razvoju e-Uprave na lokalnoj razini, manjak standarda i neadekvatna pravna rješenja smatraju se nekim od glavnih uzroka nedovoljnog razvoja e-Uprave na općinskoj razini.

U okviru istraživanja Mediacentra (Jusić, Hodžić, Ćurčić, 2011, 70-88) analizirane su i web-stranice jedinica lokalne samouprave.⁴³⁹ Analizom su obuhva-

⁴³⁸ Prema Mäenpää Olli (Jusić, Hodžić, Ćurčić, 2011, 19) osim dvije nabrojane postoje još dvije faze razvoja e-Uprave i to: model građanske participacije, gdje postoji jaka participacija u procesu donošenja odluka, i to kroz dvosmjernu interakciju i s naglaskom na informacijske tehnologije kao sredstvo za unapređenje demokracije i jačanje transparentnosti i model e-Uprave, gdje postoje višestruke transakcije kroz umrežavanje između društvenih aktera u svim političkim i administrativnim aktivnostima.

⁴³⁹ Zanimljiv projekt uvezivanja web-stranica jedinica lokalne samouprave pod nazivom „Lokalna Hrvatska“ pokrenut je u Republici Hrvatskoj u jesen 2009. godine. Riječ je o nacionalnom servisu vijeti lokalne samouprave koji se temelji na tehničkom principu uvezivanja web-stranica 251 jedinice

ćene 122 općine i dva grada s područja cijele Bosne i Hercegovine, a analiza je rađena u vremenu od prosinca 2010. do siječnja 2011. Prema provedenom istraživanju iskorišteni su osnovni potencijali web-stranica lokalne uprave za informiranje ciljnih skupina, ali su potencijali za unapređenje usluga (online aplikacije) i povećanja participacije građana (forumi, ankete itd.) u pravilu ostali neiskorišteni. U tom smislu, na petostupanjskoj ljestvici razvoja web prisustva (UN E-Government Survey,⁴⁴⁰ 2008), općine u Bosni i Hercegovini u projektu spadaju u drugu kategoriju razvijenosti, a to je „unapređena e-Uprava“. To znači da lokalne uprave u Bosni i Hercegovini nude značajan opseg informacija o samoj lokalnoj upravi, javnim politikama na lokalnoj razini i o lokalnoj zajednici uopće. Na web-stranicama uglavnom postoje linkovi na arhivirane informacije i dokumentaciju, a građanima su u pojedinim općinama relativno lako dostupni i razni formulari koji se mogu preuzeti, popuniti i onda fizički dostaviti lokalnoj administraciji. Ipak, postoje problemi neažurnosti sadržaja, nefunkcionalnosti i manjka interaktivnosti. Prema provedenom istraživanju općine su napravile značajan napredak kada se radi o uvođenju informacijskih tehnologija i sustava usmjerenih na unapređenje učinkovitosti općinske administracije i na reformiranje interne općinske strukture. No, evidentno je zaostajanje općina kada je riječ o uvođenju e-servisa i web baziranih servisa za građane, a vrlo skromni rezultati postignuti su kada je riječ o korištenju informacijskih i komunikacijskih tehnologija za poticanje transparentnije i odgovornije lokalne uprave. Ovo je jasno vidljivo iz analize web prisustva općina u Bosni i Hercegovini, koja je pokazala da lokalne uprave u Bosni i Hercegovini uglavnom ne koriste nove tehnologije kako bi građanima pružile kvalitetne informacije i ponudile širi spektar usluga putem web aplikacija. Osim toga, općine ne nastoje koristiti informacijske i komunikacijske tehnologije kako bi uključile građane u procese odlučivanja.

U radu pod nazivom „Novi mediji, lokalna uprava i participatorna komunikacija u Bosni i Hercegovini“ autorica Adla Isanović (2010, 223-270) prikazala je rezultate istraživanja provedenih krajem ljeta 2009. o korištenju novih medija u lokalnoj samoupravi, kao i rezultate analize web-stranica jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovina gradova/regija u kojima je broj internet pretplatnika veći od 10 % od ukupnog broja lokalnog stanovništva. Na temelju takve selekcije, dobiven je uzorak od 25 web-stranica jedinica lokalne samouprave u BiH. Analizirajući tri osnovna aspekta online usluga lokalnih tijela

lokalne samouprave (od ukupno 556 općina/gradova i 21 županije) uz mogućnost distribucije informacija putem Facebooka i Twittera, www.lokalnahrvatska.hr (Maretić, Caktaš, Martinović, 2013).

⁴⁴⁰ „UN E-Government Survey 2008“, 19.3.2008. <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (3.12.2012.).

vlasti: sadržaj, funkcionalnost i interaktivnost web-stranica jedinica lokalne samouprave, zaključuje se da je aspekt sadržaja najprioritetniji za njegove tvorce. Sadržaji većine analiziranih web-stranica, prema provedenoj analizi, su statični. U većini slučajeva, web-stranice su kreirane primarno kao pasivni izvor informiranja građana o aktivnostima općine, a rjeđe kao platforme za jačanje participacije građana i kao sredstva za jačanje lokalne uprave. Web-stranice općina/gradova koje su na većem stupnju razvoja nude dodatne online usluge/ servise, koji su još uvijek, u najvećem broju slučajeva, ograničeni na preuzimanje određenih elektroničkih formulara. Izuzetak su veće i razvijenije općine koje nude mogućnost praćenja stanja predmeta i sl. Prema provedenoj analizi korištenje ICT-a kod bosanskohercegovačkih općina još uvijek je u ranom stadiju razvoja, a web-stranice su više informativne, donekle uslužne, a veoma malo ili nimalo participativne. Potencijali novih tehnologija nisu iskorišteni u dovoljnoj mjeri kako bi omogućili online participaciju građana. Općine „lakše“ uvode elektroničke servise nego alate za elektroničku participaciju, koja je još uvijek u začetku. Lokalne uprave koriste online tehnologije primarno kao kanal za plasiranje svojih informacija, a istinski ne razvijaju prostor za uključivanje građana u proces kreiranja javnih politika. Generalno, barem što se web-stranica tiče, općinska uprava ostaje zatvorena za glas i akcije građana. U svijetu dvosmjerne, decentralizirane komunikacije, web-stranice općina u BiH, prema provedenoj analizi, ostaju visoko centralizirane, netransparentne i u biti zatvorene za interese, glasove i djelovanja građana.

Analitika je u svibnju 2013. godine u suradnji s istraživačkom agencijom Prizma istraživanja provela anketu⁴⁴¹ na reprezentativnom uzorku od 1.000 ispitanika u BiH s ciljem da se ispitaju stavovi i iskustva građana kada je riječ o nekim od osnovnih principa „Partnerstva za otvorenu vlast“, poput korištenja novih tehnologija kako bi se unaprijedila transparentnost vlasti i mogućnost sudjelovanja građana u radu vlasti. Prema rezultatima ovog istraživanja korištenje suvremenih informacijsko-komunikacijskih tehnologija potpuno je zanemareno kao alat za povećanje otvorenosti vlasti i za unapređenje mogućnosti sudjelovanja građana u radu vlasti. Čak 39,8 % ispitanika uopće nije znalo imati njihova lokalna vlast, kao razina na kojoj se odvija najviše interakcija između građana i institucija javne vlasti, službenu web-stranicu. Od 47 % ispitanika koji su odgovorili da lokalna vlast ima web-stranicu, većina (56,3 %) web-stranicu nikada nije posjetila, a samo 14,5 % - ukupno 68 ispitanika od 1.000 anketiranih web-stranicu posjećuje.

⁴⁴¹ „Fakti”, 11.10.2013. <www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/fakti_odnos_gradjana_prema_ogn_principima_oktobar2013.pdf> (19.10.2013.).

Agencija⁴⁴² za informaciono društvo Republike Srpske (AIDRS) analizala je web-stranice⁴⁴³ općina i gradova u Republici Srpskoj. Analiza je rađena kroz tri faze prikupljanja i analize web-stranica jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj u vremenu od mjeseca studenog 2010. do svibnja 2011. godine. Analizirano je 59 web-stranica od ukupno 63 jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Prema provedenoj analizi web-stranica općina i gradova u Republici Srpskoj postoje značajne razlike u postignutom stupnju razvoja web-stranica između pojedinih jedinica lokalne samouprave, samim tim i dostupnosti i postignutom stupnju približavanja korisnicima usluga – građanima. Pozitivnim ocjenama po svim kriterijima stranice ocijenjene su dvije web-stranice, 18 ih je zadovoljilo na temelju svih eliminacijskih kriterija, a 36 ih nije zadovoljilo jedan (ili više) od eliminacijskih kriterija. Prema analizi⁴⁴⁴ web-stranica općina i gradova u Republici Srpskoj rađenoj u veljači i ožujku 2013. rezultati su nešto slabiji od prethodne analize jer je broj web-stranica koji zadovoljavaju osnovne kriterije 23 od ukupno 51 općine/grada. Analiza web-stranica institucija Republike Srpske je aktivnost koju Agencija za informaciono društvo Republike Srpske provodi već tri godine u institucijama Republike Srpske.

Agencija za informaciono društvo Republike Srpske kao tijelo Vlade Republike Srpske zaduženo za razvoj, praćenje i promociju informacijskog društva Republike Srpske izradila je dokument pod nazivom „Preporuka za izradu i održavanje web-stranica institucija Republike Srpske.“⁴⁴⁵ Dokument je nastao kao odgovor na zahtjeve za konsolidaciju u realizaciji web rješenja, brze promjene u oblasti tehnologija i prioriteta u oblasti elektroničke uprave, kao i sve veće oslanjanje tijela javne uprave na primjenu informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Prva preporuka ovog dokumenta je preporuka institucijama na svim razinama Republike Srpske da usluge iz svoje nadležnosti uvežu s portalom javne uprave Republike Srpske „eSrpska“.⁴⁴⁶ Preporuke obuhvaćaju osnovna načela izrade korisnički orientiranih web rješenja s ciljem realizacije

⁴⁴² Agencija za informaciono društvo Republike Srpske (AIDRS) je tijelo Republike Srpske zaduženo za razvoj, praćenje i promociju informacijskog društva Republike Srpske. Nadzor nad radom Agencije, u ime Vlade RS, obavlja Ministarstvo nauke i tehnologije. „Agencija za informaciono društvo Republike Srpske“, <www.aidrs.org> (1.8.2012.). Ovakva agencija ne postoji na razini drugog entiteta Federacije Bosne i Hercegovine.

⁴⁴³ „Pregled web prezentacija lokalne uprave Republike Srpske“, AIDRS, 15.7.2011. <www.aidrs.org/wp-content//files/PVPLU-RS-v_1_1.pdf> (29.5.2012.).

⁴⁴⁴ „Pregled web prezentacija lokalne uprave Republike Srpske“, AIDRS, 2.4.2013. <www.aidrs.org/wp-content//files/2013-RSP-ANA-PVPLU-RS0F-1_0.pdf> (10.5.2013.).

⁴⁴⁵ „Preporuke za izradu i održavanje web prezentacija institucija Republike Srpske“, 28.6.2011. <www.aidrs.org/wp-content//files/PPIOVP-I-RS-v.1.211.pdf> (3.12.2012.).

⁴⁴⁶ <www.esrpska.com> (13.1.2013.).

servisa usmjerenih ka kreiranju kanala dvosmjerne komunikacije na relaciji korisnici – institucije.

Na razini Bosne i Hercegovine usvojen je Naputak⁴⁴⁷ o izradi i održavanju Internet stranica institucija BiH. Nadležno Ministarstvo komunikacija i prometa BiH⁴⁴⁸ analiziralo je stanje u predmetnoj oblasti, te utvrdilo da se spomenuti naputak ne primjenjuje u praksi, te pristupilo izradi naputka koji će na sveobuhvatan način urediti ovu oblast, a važeći naputak staviti izvan snage. Cilj naputka je da se osigura jednoobraznost službenih Internet stranica institucija Bosne i Hercegovine, unaprijedi komunikacija između javne administracije i građana, te da se definira svrha i način uporabe službenih Internet stranica institucija BiH. Nacrt odluke o usvajanju Naputka o izradi i održavanju Internet stranica institucija BiH je u fazi javnih konzultacija.

7.3. Služba za odnose s javnošću i interaktivna web-stranica prepostavka za uključivanje građana u procese odlučivanja

7.3.1. Analiza službenih web-stranica općina/gradova u Bosni i Hercegovini

Kako bi se ispitala funkcionalnost službenih web-stranica općina/gradova analizirane su web-stranice 13 jedinica lokalne samouprave i to općina Bihać, Goražde, Livno, Orašje, Široki Brijeg, Travnik, Tuzla i Zenica, te gradova Mostar, Sarajevo, Bijeljina, Prijedor i Banja Luka. Kao indikatori učinkovitosti komunikacije, službene web-stranice općina/gradova u Bosni i Hercegovini analizirane su kroz sadržaj koji obuhvaća osnovne karakteristike, razinu informativnosti i ažurnosti web-stranice, kao i rubrike na početnoj stranici, odnosno broj i vrstu kategorija. Web-stranice su analizirane i kroz kategorije koje se tiču uporabe alata novih medija i kroz kategorije koje odlikuje interaktivnost tijela lokalne uprave s građanima (online ankete, internet forume, e-mail, društvene mreže, YouTube...). Analiza web-stranica je provedena u travnju 2014. godine.⁴⁴⁹

Prema ažuriranosti novim aktualnim novostima iz lokalne samouprave, web-stranice općina/gradova možemo podijeliti u tri skupine i to: web-stranice sa svakodnevnim ažuriranjem, web-stranice s ažuriranjem u dva do tri dana i

⁴⁴⁷ Službeni glasnik BiH, broj: 21/09

⁴⁴⁸ <www.mkt.gov.ba/Aktuelno/default.aspx?id=3494&langTag=bs-BA> (1.3.2014.).

⁴⁴⁹ Analiza istih web-stranica provedena je i u vremenu od prosinca 2012. do siječnja 2013. godine u sklopu izrade doktorske disertacije 'Novi mediji u funkciji razvijanja participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini' (2014.).

web-stranice s tjednim ažuriranjem. Prema podacima (tablica 6.) o ažuriranosti web-stranica vidljivo je da se analizirane web-stranice redovito ažuriraju, s tim da su na uvjerljivo najažurniju,⁴⁵⁰ web-stranicu u mjesecu travnju 2014. postavljena čak 133 nova sadržaja.

Ažuriranje web-stranice	Broj jedinica lokalne samouprave
Svakodnevno ažuriranje	7
Ažuriranje u dva do tri dana	4
Tjedno ažuriranje	2

Tablica 6. Ažuriranost web-stranica

S aspekta informiranosti zajedničko za analizirane web-stranice su dostupnost informacija koje se odnose na osnovne podatke o općini/gradu (stanovništvo, kultura, povijest, sport, gospodarstvo...), nadležnosti općinskih/gradskih službi/odjeljenja, općinske/gradske usluge... Također i podaci o grado/načelniku nalaze se na analiziranim web-stranicama, dok su podaci o vijećnicima/odbornicima veoma oskudni s navođenjem imena i prezimena i stranačke pripadnosti.



Fotografija 15. Web-stranice općina/gradova

⁴⁵⁰ <www.banjaluka.rs.ba> (30.4.2014.).

Domene analiziranih službenih web-stranica općina/gradova nisu standar-dizirane, tako da imamo domene rs.ba, ba, com.ba i org. Na sedam od 13 anali-ziranih web-stranica postoji mogućnost izbora engleskog (na jednoj web-stra-nici njemačkog) jezika, ali su na strane jezike prevedeni samo osnovni podaci o općini/gradu, koji su statični i rijetko podliježu izmjenama. Na samo jednoj web-stranici i aktualnosti se prevode (mjesečno) na engleski jezik.⁴⁵¹ Iako su bosanski, srpski i hrvatski službeni jezici u Bosni i Hercegovini, na samo dvije web-stranice⁴⁵² postoji prijevod na sva tri jezika konstitutivnih naroda u BiH. Na pet web-stranica općina/gradova zastupljene su obje varijante pisma (lati-nica i cirilica) dok je na ostalim zastupljena samo jedna varijanta (latinica).

E-mail (elektronička pošta) je jedan od najčešće korištenih alata novih medija i jedan od osnovnih alata koji potiču na interaktivnost. Prednost e-maila je što se isporučuje izravno ciljanom pojedincu, a brzina odgovaranja je ključna za komuniciranje e-mailom.

	Jedinice lokalne samouprave	Grado/načelnik	Pomoćnici grada/načelnika i šefovi odsjeka	Ostali općinski/gradski uposlenici	Vijećnici/odbornici
E-mail	13/13	7/13	11 ⁴⁵⁰ /13	0/13	5/13

Tablica 7. Korisnici e-maila u jedinicama lokalne samouprave

U dvije jedinice lokalne samouprave postoji samo jedan službeni e-mail. U ostalim jedinicama lokalne samouprave uglavnom su dostupni e-mailovi šefova službi/odsjeka i odjela/odjeljenja i predsjednika Općinskih/gradskih vijeća/skupština. E-mailovi vijećnika/odbornika su u pet jedinica lokalne samouprave dostupni na internet stranici, ali u samo jednoj jedinici lokalne samouprave službene e-mailove općine imaju svi općinski vijećnici. U svega sedam od 13 općina/gradova dostupan je e-mail grada/načelnika (tablica 7.). Na samo jednoj web-stranici postavljena su imena i prezimena i kontakt telefoni ostalih općinskih/gradskih uposlenika, ali bez e-mail adrese.

⁴⁵¹ <www.banjaluка.rs.ba> (30.4.2014.).

⁴⁵² <www.sarajevo.ba> <www.mostar.ba> (30.4.2014.).

⁴⁵³ Od 11 u svega tri jedinice lokalne samouprave svi pomoćnici načelnika i šefovi odsjeka imaju e-mail adresu.

Alati novih medija	Jedinice lokalne samouprave
Facebook	2/13
YouTube	5/13
Flickr	0/13
RSS	6/13
Internet forum	0/13
Online anketa	5/13

Tablica 8. Korištenje alata novih medija

Osim e-maila brojni su alati novih medija (interneta), odnosno e-participacije koji se već koriste ili će jedinice lokalne samouprave koristiti u komuniciranju s javnošću. U njih između ostalih spadaju: društvene mreže (Facebook, Google+), internet forumi, online ankete, RSS, Flickr, YouTube ... (tablica 8.). Iako su mobilni telefoni najkorišteniji alati novih medija s preko 3,48 milijuna pretplatnika u BiH skoro da se ne koristi u jedinicama lokalne samouprave, ako izuzmemmo mogućnost provjere stanja predmeta putem SMS-a⁴⁵⁴ i mobilnih telefona u jednoj jedinici lokalne samouprave. Pojavom smartphonea uređaja koji objedinjuje funkcije mobilnog telefona i računala uz stalni pristup internetu, proširene su mogućnosti komuniciranja, te je stoga potrebno web-stranice prilagoditi korisnicima ovih uređaja kojih je svakim danom sve više.

Na analiziranim web-stranicama općina/gradova nisu otvoreni forumi za diskusiju, a mogućnost komuniciranja putem Facebooka imaju dvije⁴⁵⁵ od 13 analiziranih općina/gradova. Osim ove dvije općine profil na Facebooku posjeduje i dva grada/načelnika.⁴⁵⁶ Na pet web-stranica postoji online anketa, ali one ne potiču interaktivnost i uglavnom služe kao statistički pokazatelj. Anketna pitanja vezana su za razinu zadovoljstva radom općinskih/gradskih tijela vlasti, izgled web-stranica, kvalitetu pruženih komunalnih usluga... Primjer: Smatraste li da kvalitet javnih komunalnih usluga zadovoljava potrebe i interes građana?⁴⁵⁷ Opciju RSS (Really Simple Syndication) najčešće korišteni alat za praćenje objavljenih vijesti na službenoj web-stranici, koji služi za lakše

⁴⁵⁴ <www.livno.ba> (30.4.2014.).

⁴⁵⁵ Općina Bihać, <www.facebook.com/pages/Op%C4%87ina-Biha%C4%87/404880782919866> (19.4.2014.), Općina Široki Brijeg, <www.facebook.com/pages/Op%C4%87ina-%C5%A0iroki-Brijeg/729732710425940> (30.4.2014.).

⁴⁵⁶ <www.facebook.com/jasatz?fref=ts> Posljednji put profil ažuriran 25.1.2014. (30.4.2014.). <www.facebook.com/SlobodanGavranovicGradonacelnikGradaBanjaluke> Posljednji put profil ažuriran 13.4.2013. (30.4.2014.).

⁴⁵⁷ <www.opcinatravnik.com.ba> (17.4.2014.).

traženje i praćenje aktualnosti koristi šest jedinica lokalne samouprave. Jedan od alata novih medija koji jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini sve više koriste su servisi za razmjenu multimedijalnih sadržaja. Pet od 13 općina/gradova, koji su bili predmet ovog istraživanja, koriste YouTube. Samo jedna jedinica lokalne samouprave, svoje aktivnosti osim na službenoj web-stranici, postavlja u obliku videoisječka na svoj YouTube⁴⁵⁸ kanal. Tri općine/grada⁴⁵⁹ koriste YouTube povremeno, a na pojedinim web-stranicama postavljen je promotivni film o gradu/općini. Ovaj alat nije dovoljno iskorišten u jedinicama lokalne samouprave. Postoji niz prigoda i događanja (konferencija za novinare, Dan općine/grada, kulturna, sportska, gospodarska događanja...) u općini/gradu koji su osim fotografije zavrijedili da budu zabilježeni kamerom (nije nužno da bude profesionalna).

Analizirane web-stranice općina/gradova prema broju kategorija i podkategorija možemo podijeliti u tri grupe (tablica 9.). Veći broj kategorija i podkategorija je dobra karakteristika web-stranica iz razloga što svaka kategorija, a samim tim i službena web-stranica općine/grada ima potencijalnu mogućnost da preuzme vodeće mjesto na tražilicama (Yahoo, Google).

Broj kategorija	Broj jedinica lokalne samouprave
Do 10	1
Od 10 do 20	7
Preko 20	5

Tablica 9. Broj kategorija na web-stranicama općina/gradova

Na dvije⁴⁶⁰ web-stranice općine/grada postoji mogućnost postavljanja upita, primjedbi i općenito komunikacije građana s općinskim tijelima vlasti, koji u određenom roku (48 ili 72 sata) odgovaraju na upite građana, odnosno poduzimaju određene radnje ako su zahtjevi građana opravdani. Građani imaju mogućnost postavljati pitanja, slati sugestije i primjedbe i općenito komunicirati s općinskom upravom putem platforme „Centar 72“⁴⁶¹ koja se nalazi na općinskoj web-stranici, te tekstualnim i slikovnim sadržajem ukazivati na uočene određene pojave. Obveza Općine i ‘Centra 72’ je da se u roku od tri radna dana (72 sata) očituje i ponudi odgovor i pojašnjenje koje je dostupno svim posjetiteljima

⁴⁵⁸ Od 1.1.2014. do 30.4.2014. na YouTube kanal Općine Bihać postavljeno je 17 video sadržaja. <www.youtube.com/channel/UCoOJOSqWRgkKfLAH2IJuNBw/videos> (30.4.2014.).

⁴⁵⁹ <www.banjaluka.rs.ba> <www.gradbijeljina.org> <www.sirokibrijeg.ba> (30.4.2014.).

⁴⁶⁰ <www.gradbijeljina.org> <www.zenica.ba> (30.4.2014.).

⁴⁶¹ <www.zenica.ba> (30.4.2014.).

službene web-stranice. Na ovaj način općinska uprava je otvorila dodatni kanal komunikacije s građanima u namjeri da rad tijela uprave postane još otvoreniji i transparentniji. Građani putem servisa „SISTEM48“⁴⁶² imaju mogućnost prijaviti komunalni problem, a nadležna služba Gradske uprave ili javnog poduzeća u nadležnosti Grada, je dužna da odgovori u roku od 48 sati putem službene web-stranice ili na e-mail adresu. Sve obrađene prijave su javno dostupne na portalu ‘Sistem48’. Još dvije općine⁴⁶³ posjeduju ‘Servis 48 sati’ kojim se omogućuje da se u roku od 48 sati podnositelju zahtjeva pruži traženi odgovor, ali pitanja i odgovori nisu javno dostupni.

Na web-stranicama četiri⁴⁶⁴ općine/grada na glavnim izbornicima nalaze se kategorije (*Vaše strane, Pitanja, Info on-line, Pitajte načelnika*) putem kojih građani imaju mogućnost interakcije s grada/načelnikom, odnosno općinskim/gradskim tijelima vlasti. U navedenim kategorijama nalaze su obrasci putem kojih se postavljaju pitanja, kao i odgovori na postavljena pitanja od strane nadležnih Odjeljenja i Odsjeka, odnosno grada/načelnika, koji su dostupni svim posjetiteljima web-stranica navedenih općina/gradova.

U kategoriji *Vaše strane* na web-stranici Grada⁴⁶⁵ nalazi se podkategorija *Vi predlažete* gdje su prikazani prijedlozi građana i odgovori nadležnih za pojedine prijedloge. Ukoliko građani imaju primjedbe ili pritužbe na rad Administrativne službe Grada ili njenih zaposlenih imaju mogućnost da u *Knjigu utisaka* (nalazi se također u kategoriji *Vaše strane*) iste pošalju. Na ovoj stranici postoji pregled primjedbi i pritužbi građana koji su ih poslali. U istoj kategoriji (*Vaše strane*) postoji i *Vaš kutak* gdje građani imaju mogućnost postaviti i podijeliti s posjetiteljima web-stranice svoje fotografije, tekstove, stihove, kratke priče i slično. U ovoj kategoriji se nalaze i potkategorije *Akcije* koja je namijenjena praćenju akcija u gradu (*Birajmo najuređenije*) i podkategorija *Anketa*.

U osam od 13 analiziranih⁴⁶⁶ jedinica lokalne samouprave uz uputu i prateće dokumente potrebne za dobivanje potrebne dokumentacije, nalaze se dokumenti i obrasci dostupni u elektroničkoj formi koji se mogu preuzeti, popuniti

⁴⁶² <www.gradbijeljina.org> (30.4.2014.).

⁴⁶³ <www.opcinatravnik.com.ba/hr/> <www.livno.ba> (30.4.2014.).

⁴⁶⁴ <www.banjaluka.rs.ba> <www.gradbijeljina.org> <www.prijedorgrad.org> <www.sirokibrijeg.ba> (30.4.2014.).

⁴⁶⁵ <www.banjaluka.rs.ba> (30.4.2014.).

⁴⁶⁶ Od pet web-stranica općina/gradova koje nemaju mogućnost preuzimanja dokumenata u elektroničkom obliku na dvije web-stranice postoji Register administrativnih poslova, odnosno uputa za dobivanje potrebne dokumentacije u općinskoj/gradskoj administraciji.

i dostaviti općinskoj/gradskoj administraciji. Stoga se može govoriti o drugoj fazi razvoja e-Uprave Bosni i Hercegovini modelu menadžmenta informacijama uspostavljanja veze između građana i javne administracije razvojem osnovnih elektroničkih javnih usluga. U četiri⁴⁶⁷ jedinice lokalne samouprave putem njihovih web-stranica građani imaju mogućnost naručiti dokumente elektroničkim putem i to izvode iz matične knjige rođenih, vjenčanih i umrlih, koje kasnije dobivaju poštom. Na 11 od 13 analiziranih web-stranica postoji mogućnost preuzimanja Službenih glasnika u elektroničkom obliku. Proračun za 2014. godinu na svojoj web-stranici objavilo je 11 od 13 općina/gradova, s tim da za Grad Mostar još (u travnju) nije donesen proračun za 2014. tako da i nije mogao biti objavljen. Izvješće o izvršenju proračuna za 2013. godinu na svojoj web-stranici objavilo je 3 od 13 općina/gradova obuhvaćenim istraživanjem.

Prethodna analiza web-stranica općina/gradova u Bosni i Hercegovini pokazala je da web-stranice jedinica lokalne samouprave nisu samo puki informatori i da tijela lokalne uprave i grada/načelnici sve više shvaćaju važnost prednosti korištenja novih medija u svakodnevnom radu. Web-stranice jedinica lokalne samouprave su se pokazale i kao jedan od najkorištenijih internet alata, a u prilog navedenoj tvrdnji govori i podatak da 96 % općina/gradova u Bosni i Hercegovini imaju svoju internet stranicu. Stoga bi web adresa trebala biti dijelom službenog obilježja⁴⁶⁸ i vizualnog identiteta grada/općine, a što bi bilo regulirano Statutom, odnosno Odlukom o vizualnom identitetu i obilježjima grada/općine kao i Odlukom o njihovoj uporabi. U više od polovice analiziranih web-stranica (osam od 13) može se govoriti o drugoj fazi razvoja e-Uprave, tj. uspostavljanje veze između građana i javne administracije razvojem osnovnih elektroničkih javnih usluga. Trećina jedinica lokalne samouprave imaju mogućnost elektroničkom poštom naručiti izvode iz matične knjige rođenih, umrlih i vjenčanih, što je još jedan korak u dalnjem razvoju e-Uprave.

Temeljem dosadašnjih analiza i rezultata istraživanja, službene web-stranice općina/gradova u Bosni i Hercegovini karakterizira statičnost, puko informiranje i pružanje osnovnih informacija o radu i funkcioniranju općinskih/gradskih tijela vlasti bez mogućnosti interakcije građana. Ovo istraživanje dijelom to potvrđuje, ali dijelom i opovrgava. Web-stranice analiziranih općina/gradova se uglavnom redovito ažuriraju. Primjere korištenja alata novih medija s mogućnošću

⁴⁶⁷ <www.gradbijeljina.org> <www.prijedorgrad.org> <www.sirokibrijeg.ba> <www.zenica.ba> (30.4.2014.).

⁴⁶⁸ Primjer: „Uputstvo za upotrebu grba i zastave Grada Beograda“ <www.beograd.rs/cms/view.php?id=1207> (2.4.2014.).

dvosmjerne komunikacije s građanima na web-stranicama jedinica lokalne samouprave imamo na nekoliko analiziranih web-stranica jedinica lokalne samouprave. Svoju otvorenost i interaktivnost web-stranice jedinica lokalne samouprave pokazuju s mogućnošću postavljanja pitanja gradskim tijelima vlasti i gradonačelniku, a na web-stranici su dostupni i odgovori na postavljena pitanja, kao i trećina jedinica lokalne samouprave koje su otvorili mogućnost izravnog komuniciranja s općinskom/gradskom upravom putem ‘Sistema48’, odnosno platforme ‘Centar 72’. Samo dvije jedinice lokalne samouprave imaju otvorene profile na Facebooku, a jedna posjeduje i svoj redovito ažurirani YouTube kanal putem kojega emitira videoisječe o aktivnostima općinskih tijela vlasti i načelnika općine što pokazuje njihovu otvorenost i transparentnost. Također i dva grada/načelnika imaju otvoren profil na Facebooku, ali na navedenim Facebook stranicama interakcija ne postoji, a upravo je interaktivnost odnosno komunikacija s građanima osnovni cilj otvaranja istih. S obzirom da putem pretrage kada se želi pronaći YouTube kanal ili općinska/gradska Facebook stranica (ili druga društvena mreža koju koristi općina/grad) postoji mogućnost da će se pronaći i po nekoliko stranica istog imena, stoga je neophodno postaviti link na službenoj web-stranici koji vodi na YouTube kanal ili društvene mreže jedinice lokalne samouprave. Facebook je najraširenija i najpoznatija društvena mreža koja ima najviše korisnika na svijetu, a broj korisnika početkom 2013. godine u Bosni i Hercegovini je iznosio preko 1.300.000 korisnika ili u prijevodu svaki treći građanin Bosne i Hercegovine koristi ovaj moćni komunikacijski alat i stoga je veoma bitno da jedinice lokalne samouprave budu prisutne na ovoj društvenoj mreži.

Niti na jednoj od analiziranih web-stranica općina/gradova nije otvoren forum za diskusiju što pokazuje da jedinice lokalne samouprave ne žele otvoriti mogućnost uključivanja građana u otvoreni dijalog i rasprave o pitanjima iz nadležnosti tijela lokalne uprave. E-mail kao jedan od najkorištenijih internet alata još uvijek nema punu primjenu u jedinicama lokalne samouprave, jer čak šest od 13 grada/načelnika nema dostupnu e-mail adresu, a u svega pet općina/gradova e-mailovi vijećnika/odbornika su dostupni putem općinske/gradske web-stranice. Analiza službenih web-stranica 13 općina i gradova u Bosni i Hercegovini pokazala je da polovica analiziranih jedinica lokalne samouprave nije iskoristila potencijale novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, odnosno alata novih medija u svrhu povećanja uključivanja građana u procese donošenja odluka. Ali je ipak prethodna analiza web-stranica na primjerima pojedinih jedinica lokalne samouprave pokazala učinkovitost i uporabu alata novih medija u svrhu kreiranja novih modela komuniciranja i uključivanja građana u procese odlučivanja.

7.3.2. Mjesto, uloga i poslovi službenika, odnosno službe/odsjeka za odnose s javnošću u jedinicama lokalne samouprave

Demokratizacijom bosanskohercegovačkog društva, te formiranjem slobodnih medija dolazi do sve većeg otvaranja tijela lokalne samouprave prema javnosti. Stoga su usporedo s otvaranjem prema javnosti jačale i potrebe komuniciranja s građanima, pa su u većini općina i gradova u Bosni i Hercegovini sukladno Zakonu o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI) imenovani službenici za informiranje, što je prvi korak ka otvaranju jedinica lokalne samouprave prema javnosti i jedan od kadrovskih preduvjeta razvoja odnosa s javnošću u općinama/gradovima u Bosni i Hercegovini. Opis poslova službenika za informiranje prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama nije isti kao za službenika za odnose sa javnošću, te ove dvije funkcije treba razlikovati iako u praksi u velikom broju jedinica lokalne samouprave, prema provedenim istraživanjima, ista osoba obavlja poslove i zadatke koji povezuju obje funkcije. Razvoju odnosa s javnošću u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini su sa svojim projektima i programima pridonijele i brojne međunarodne ne/vladine organizacije (OEES, USAID, Sida, MDP...) kroz razne programe i projekte, sve to uz suradnju s općinama/gradovima.

Ako želimo utvrditi važnost i mjesto odnosa s javnošću u organizaciji, potrebno je utvrditi gdje je ta funkcija pozicionirana unutar organizacije (Gregory, 2000, 12). Nakon analize brojnih organizacijskih shema i utvrđivanja pozicioniranosti odnosa s javnošću u organizaciji, Tomić (2008, 193-196) ističe da na pozicioniranje odnosa s javnošću između ostalog utječe vrsta posla kojom se organizacija bavi, veličina organizacije, iskustva i dosadašnja praksa, shvaćanje važnosti odnosa s javnošću, te personalni, stručni i drugi kriteriji. Prema rezultatima istraživanja⁴⁶⁹ provedenim u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini šest od 41 općine/grada nema službenika za odnose s javnošću, a u tri⁴⁷⁰ jedinice lokalne samouprave postoji odsjek/odjeljenje/služba za odnose s javnošću. Prema rezultatima istraživanja prikazanim u ovoj knjizi, a provedenim u 2013. godini, jedna od 13 jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nema službenika za odnose s javnošću, u tri jedinice lokalne samouprave postoji odsjek/odjeljenje/služba za odnose s javnošću. U ostalim jedinicama lokalne

⁴⁶⁹ Istraživanje je provedeno u 2008. i 2010. godini u jedinicama lokalne samouprave na cijelokupnom teritoriju Bosne i Hercegovine (Martinović, 2010, 122-124).

⁴⁷⁰ U još tri jedinice lokalne samouprave postoji odsjek za informiranje i informatiku, odnosno odsjek za informiranje, informatiku i odnose s javnošću, koji prema opisu poslova izvršavaju zadatke i poslove odnosa s javnošću.

samouprave uposlen je po jedan⁴⁷¹ službenik za odnose s javnošću, a poslove vezane za odnose s javnošću, prema provedenim istraživanjima, u jedinicama lokalne samouprave koje nemaju službenika za odnose s javnošću, uglavnom obavljaju tajnici, stručni suradnici za poslove centra za pružanje usluga građanima ili pomoćnici Općinskog načelnika za opće i društvene djelatnosti.

Nakon analize opisa poslova službenika, odnosno odsjeka/odjeljenja/službe za odnose s javnošću u jedinicama lokalne samouprave u kojima je provedeno istraživanje poslovi službenika/službe/odsjeka za odnose s javnošću su sljedeći: sustavno prati, koordinira, prikuplja, oblikuje i plasira informacije o radu općinskih/gradskih službi, općinskog/gradskog vijeća/skupštine i grado/načelnika u javnost, prikuplja informacije i objavljene priloge iz medija o svim dešavanjima na području općine/grada. Obavlja poslove protokola. Provodi istraživanje javnog mnijenja. Sudjeluje u pripremanju i organizaciji seminara i radionica za zaposlenike. Provodi interno informiranje u vezi sa informacijama objavljenim u medijima, a koje se tiču njihovog rada i djelovanja. Putem internog informiranja razmjenjuju se mišljenja i sugestije između djelatnika za odnose s javnošću i pomoćnika grado/načelnika službi za upravu u svezi s djelovanjem u svakoj pojedinačnoj situaciji. Obavlja sve arhivsko-dokumentacijske poslove vezane za PR djelatnost: ima uspostavljenu dokumentaciju svih objavljenih tekstova (press clipping ili raščlamba tiska) koju čuva u posebnoj arhivi, zatim video i audio-dokumentaciju (snimci važnijih događaja). Svakodnevno komunicira s medijima, usmeno (izjave) i pismeno (priopćenje), kao i putem konferencija za novinare. Prati sve važnije informativno-političke emisije radio i TV postaja u Bosni i Hercegovini i po potrebi o pojedinim prilozima izvještava grado/načelnika, odnosno predsjednika Općinskog/gradskog vijeća/skupštine. Piše reagiranja, demantije ili priopćenja na pojedine tekstove u novinama ili priloge objavljene na radio i TV postajama, a koje na netočan/neistinit način informiraju o radu općinskih/gradskih vlasti ili o bilo kojoj pojavi ili događaju na prostoru općine/grada. Nazočan je na svim sjednicama kolegija grado/načelnika, po potrebi i povjerenačstava vijeća, sjednicama Općinskog/gradskog vijeća/skupštine, svim događajima i protokolarnim pripremama, te na temelju informacija dobivenih na tim sjednicama oblikuje daljnje pravce aktivnosti, odnosno teme o kojima može izvještavati medije/javnost u vezi s radom gradskih/općinskih vlasti ili o nekom problemu ili događaju. Sudjeluje u izradi newslettera, informativnih biltena lokalne uprave i promotivnog materijala. Vrši pripremu grado/načelnika i drugih javnih djelatnika pred važnije istupe u javnosti. Obavlja poslove pripreme i održavanja javnih rasprava, tribina, sastanaka, skupova i

⁴⁷¹ U dvije jedinice lokalne samouprave uposlen su po dva službenika za odnose s javnošću.

rasprava u mejsnim zajednicama o pitanjima važnim za funkcioniranje lokalne zajednice. Uređuje službenu web-stranicu općine/grada. Prati zakonsku regulativu iz oblasti informiranja i odnosa s javnošću, te prilagođava svoj rad novim zakonskim rješenjima. Kontinuirano se educira u svojoj oblasti i proširuje već stečena znanja. Obavlja i druge poslove koje odredi neposredni rukovoditelj.

Nakon što su sagledane i analizirane brojne definicije odnosa s javnošću, kao i navedeni poslovi i zadaci službenika za odnose s javnošću, došlo se do definicije odnosa s javnošću koja bi bila primjenjiva i prikladna za jedinice lokalne samouprave. Ta definicija glasi: Odnosi s javnošću su permanentno, transparentno i interaktivno komuniciranje s unutarnjom i vanjskom javnošću potaknuto PR akcijama općinskog/gradskog menadžmenta, davanje informacija sukladno Zakonu o slobodi pristupa informacijama, informiranje građana putem medija o aktivnostima općinskih/gradskih službi, Općinskog/gradskog vijeća/skupštine, grada/načelnika i Javnih poduzeća i ustanova, izravno komuniciranje s građanima putem alata novih medija,⁴⁷² te organiziranje javnih rasprava, tribina i skupova u mjesnim zajednicama, ulicama i gradskim četvrtima.

Studija slučaja 5. Radni dan službenika za odnose s javnošću u općini/gradu

- 8.00 - Kolegij u Uredu grada/načelnika.
- 8.40 - Prelistavanje dnevnog tiska i pregledavanje web-portala.
- 9.15 - Pregledavanje električke pošte, odgovaranje, ažuriranje i uređivanje službene web i Facebook stranice.
- 9.45 - Prijam u Uredu grada/načelnika (foto i video).
- 10.20 - Izrada priopćenja za javnost, postavljanje na web-stranicu i slanje medijima. Kontaktiranje novinara.
- 11.00 - 11.30 – Pauza za ručak.
- 11.30 - Praćenje medija i analiziranje medijskih sadržaja koji se tiču tijela lokalne uprave i javnih poduzeća i ustanova. Press clipping, raščlamba tiska i video sadržaja.

⁴⁷² U postojeću definiciju odnosa s javnošću u jedinicama lokalne samouprave (Martinović, 2010, 19), dodano je izravno komuniciranje s građanima putem alata novih medija.

12.15 - Gostovanje na lokalnim medijima (radio, TV). Organiziranje nastupa u medijima grada/načelnika, pomoćnika grada/načelnika i predsjednika Općinskog/gradskog vijeća.

13.00 - Interno komuniciranje - redoviti rad s djelatnicima u općinskim/gradskim tijelima vlasti, odnosno u pojedinim općinskim/gradskim službama (intranet, radionice, obuke...).

13.40 - Priprema govora i javnih nastupa grada/načelnika, pomoćnika grada/načelnika i predsjednika Općinskog/gradskog vijeća. Izrada protokola, priprema i organiziranje raznih prigoda (Dan općine/grada, Dan otvorenih vrata, prijami, javne rasprave...).

15.10 - Kontaktiranje (osobno, telefonski, alatima novih medija) predstavnika mjesnih zajednica, nevladnih organizacija, sportskih i kulturnih udruga, mladih, predstavnika gospodarstvenika, dijaspore, općinskih vijećnika u svezi njihovih aktivnosti i predstavljanje istih javnosti. Redovito ažuriranje kalendarja događanja u općini/gradu.

15.40 - Ažuriranje današnjih aktivnosti i plan za sutrašnje aktivnosti.

16.00 - Kraj radnog vremena.

20.00 - Predstavljanje knjiga, koncerti, izložbe...

Ovo je jedan uobičajeni radni dan djelatnika za odnose s javnošću u jedinici lokalne samouprave, koji je izrađen na temelju intervjeta sa službenicima za odnose s javnošću jedinica lokalne samouprave u kojima je provedeno istraživanje i osobnog iskustva. Ostali poslovi koje obavlja djelatnik za odnose s javnošću su: praćenje, kulturnih, sportskih i gospodarskih događanja u općini/gradu, pripremanje i organiziranje konferencija za novinare i intervjeta za grada/načelnika, i njegove pomoćnike, te predsjednika općinskog/ gradskog vijeća/skupštine, praćenje sjednica općinskog/gradskog vijeća/skupštine i pisanja i slanja priopćenja za javnost, rad na pripremi i izdavanju informativnog biltena, organiziranje raznih događaja čiji je organizator općina/grad, prikupljanje informacija o mišljenju građana o određenim projektima lokalnoj zajednici, organiziranje tribina, sastanaka i skupova u mjesnim zajednicama...

7.3.2.1. Rezultati analize dubinskih intervjuja sa službenicima za odnose s javnošću

Uz analizu službenih web-stranica 13 općina i gradova u Bosni i Hercegovini uloga i utjecaj medija na razvoj i promociju participacije građana u jedinicama lokalne samouprave provjerjen je i metodom dubinskog intervjuja⁴⁷³ s općinskim/gradskim službenicima za odnose s javnošću. Dubinski intervjuji su provedeni od prosinca 2012. do ožujka 2013. godine.

Dubinski intervjuji su podijeljeni u tri seta pitanja. Prvi set pitanja odnosi se na stupanj informiranosti i načine informiranja građana o aktivnostima općinskih/gradskih tijela vlasti. Službenici za odnose s javnošću su odgovorili da su građani zadovoljavajuće informirani i to putem lokalnih elektroničkih i tiskanih medija u ovisnosti koje medije imaju na raspolaganju. „Koristimo sve medije koje imamo na raspolaganju službenu internet stranicu, lokalnu televiziju i radio i Kozarski vjesnik list koji izlazi sedmično, kao i ostale radiotelevizijske stanice koje imamo na raspolaganju i web portale.“⁴⁷⁴ „Zbog gašenja javnih lokalnih radio i TV postaja građani su u velikoj mjeri zakinuti u kvalitetnom i pravodobnom informiranju.“⁴⁷⁵ Prema odgovorima službenika za odnose s javnošću građani su uglavnom informirani i upoznati s oblicima njihova sudjelovanja u procesu odlučivanja i najčešće koriste javne rasprave, ali i građanske inicijative kao oblike izravnog sudjelovanja u odlučivanju. Različita je razina zadovoljstva odazivom na javne rasprave. Većina službenika za odnose s javnošću nije zadovoljna s odazivom, postoje primjeri gdje su zadovoljni, ali ima i primjera da su u istoj općini/gradu različite posjećenosti javnih rasprava, ovisno o čemu se raspravlja. „Nismo zadovoljni odazivom na javne rasprave, jer na javnoj raspravi za donošenje proračuna za 2013. godinu pojavila su se svega četiri građanina. Ali, imamo primjere javnih rasprava koje su održavane u mjesnim zajednicama i koje su bile dobro posjećene.“⁴⁷⁶ „Građani su upoznati s oblicima sudjelovanja u odlučivanju i sudjeluju na istim.“⁴⁷⁷ O razlozima nesudjelovanja

⁴⁷³ Intervju je izravnim razgovorom obavljen s općinskim/gradskim službenicima za odnose s javnošću u općinama/gradovima: Bijeljina, Travnik, Orašje, Livno, Zenica, Goražde, Banja Luka, Tuzla (sekretarica Općinskog vijeća), Prijedor, Mostar i Sarajevo, a sa službenikom za odnose s javnošću Općine Bihać e-mailom i telefonom. Različiti su nazivi za službenika za odnose s javnošću (stručni suradnik za informiranje i odnose s javnošću, stručni savjetnik za informiranje i odnose s javnošću, savjetnik za odnose s javnošću...).

⁴⁷⁴ Iz intervjuja sa službenicom za odnose s javnošću Grada Prijedora, 28.3.2013.

⁴⁷⁵ Iz intervjuja sa savjetnikom za odnose s javnošću Grada Mostara, 10.12.2012.

⁴⁷⁶ Iz intervjuja sa stručnim suradnikom za informiranje i odnose s javnošću Općine Orašje, 15.3.2013.

⁴⁷⁷ Iz intervjuja sa šeficom Odsjeka za odnose s javnošću Grada Bijeljine, 21.3.2013.

građana u procesu odlučivanja ispitanici su istaknuli uvjerenje građana da njihovi prijedlozi neće biti prihvaćeni, nedovoljno korištenje mogućnosti novih medija, ali i nefunkcioniranje mjesnih zajednica. „Ako većina mjesnih zajednica ne funkcionira ne možemo govoriti o aktivnom sudjelovanju građana u pojedinim oblicima odlučivanju, izuzev aktivnostima pojedinaca i neformalnih grupa građana, odnosno građanskim inicijativama.”⁴⁷⁸ „Odaziv građana na javne rasprave bio je zadovoljavajući, a i sam termin održavanja javnih rasprava prilagodili smo građanima. Zainteresiranost je varirala od jedne do druge mjesne zajednice.“⁴⁷⁹ „Na javnoj raspravi o budžetu su pored resornih općinskih službi sudjelovali predstavnici javnih ustanova, nevladinih organizacija, udruga i drugih zainteresiranih s područja Općine Tuzla, koji djeluju u oblastima poduzetništva, primarne poljoprivredne proizvodnje i društvenih djelatnosti.“⁴⁸⁰

Drugi set pitanja odnosio se na organiziranje javnih rasprava i drugih oblika sudjelovanja građana u odlučivanju u općinama/gradovima. Prema odgovorima intervjuiranih javne rasprave provode nadležne službe, a organiziranjem rukovodi službenik, odnosno odsjek za odnose s javnošću. Organiziranje javnih rasprava o donošenju proračuna za 2013. održano je u 12 od 13 jedinica lokalne samouprave, ali je u svega sedam jedinica lokalnih samouprava održana i usmena javna rasprava. Od sedam jedinica lokalne samouprave u kojima je proračun prezentiran građanima neposredno na javnoj raspravi u četiri⁴⁸¹ su održane po jedna javna rasprava, a u tri⁴⁸² općine/grada održano je po nekoliko (po mjesnim zajednicama) usmenih javnih rasprava. Posjećenost javnih rasprava je uglavnom slaba. Uključivanje u javne rasprave omogućeno je u većini jedinica lokalne samouprave i elektroničkom poštom, ali se ovaj način do sada rijetko koristio. Ovo su podaci koji govore da je potrebno nešto mijenjati u organiziranju javnih rasprava u čemu veliku pomoć mogu imati alati novih medija, ponajprije internet forumi, društvene mreže, blogovi i drugi alati pomoću kojih je moguće otvoriti prostor za raspravu, prijedloge i mišljenja građana iz jednostavnog razloga što je proračun jedan od najvažnijih dokumenta koji je ključan za normalno funkcioniranje općine/grada.

⁴⁷⁸ Iz intervjua sa savjetnikom za odnose s javnošću Grada Mostara, 10.12.2012.

⁴⁷⁹ Iz intervjua sa šeficom Odsjeka za odnose s javnošću Grada Banja Luke, 29.3.2013.

⁴⁸⁰ Iz intervjua sa sekretaricom Općinskog vijeća Tuzla, 22.3.2013.

⁴⁸¹ Bihać, Prijedor, Travnik i Tuzla

⁴⁸² Banja Luka, Goražde i Bijeljina



Fotografija 16. Detalj s intervjuja sa službenicom za odnose s javnošću

Treći set pitanja odnosio se na korištenje alata novih medija u svakodnevnom radu i na uloga službenika za odnose s javnošću u općini/gradu. Službenici za odnose s javnošću su istaknuli da redovito koriste e-mail i službenu internet stranicu općine/grada. Osim e-maila i službene internet stranice postoje i primjeri korištenja društvenih mreža. „Društvene mreže su nezaobilazni alat kojima se koristimo jer moramo imati u vidu da svaki treći građanin Bosne i Hercegovine ima svoj profil na Facebooku.“⁴⁸³ Na pitanje o ulozi odnosa s javnošću, uz korištenje novih medija, u povećanju sudjelovanja građana u odlučivanju, istaknuto je da su upravo novi mediji uz tradicionalne medije alat koji će pomoći da građani budu informirani o aktualnostima u lokalnoj upravi i o organiziranju javne rasprave, zborova građana i drugih oblika odlučivanja ali i da će se dobiti povratne informacije od građana. „Alati novih medija nam danas, kada nam je vrijeme dragocjeno i kada nam nedostaje, pomaže da u najkraćem vremenu dođemo do najudaljenijih mjesta u općini/gradu, danas kada je nemoguće da dođemo do svakoga građanina. Alatima novih medija ne samo da ćemo

⁴⁸³ Iz intervjuja sa savjetnikom za medije Općinskog načelnika Općine Bihać, 25.3.2013.

pružiti informaciju nego čemo dobiti i povratnu informaciju.”⁴⁸⁴ “Službena web-stranica grada, kao i angažiranje našeg Odjeljenja za odnose s javnošću, da gradski dužnosnici blagovremeno i adekvatno odgovore na upite novinara, koji će o tom obavijestiti građanstvo i tako im omogućiti da donesu svoju odluku.”⁴⁸⁵ Mogućnosti povećanja učinkovitosti rada u lokalnoj upravi službenici za odnose s javnošću su istaknuli korištenje novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija u internoj i eksternoj komunikaciji, kontinuirani rad na poboljšanju interne komunikacije, kao i uvođenje obveze korištenja alata novih medija od strane svih uposlenika u općinskoj/gradskoj upravi. ”Internu komunikaciju je po meni najvažniji faktor za povećanje efiksnosti rada u lokalnoj upravi.”⁴⁸⁶ „U našem gradu je postojeća sistematizacija i Statut koji je nametnuo OHR velika kočnica u povećanju učinkovitosti rada.”⁴⁸⁷

Većina⁴⁸⁸ intervjuiranih službenika za odnose s javnošću u analiziranim općinama i gradovima istaknuli su da posao i mjesto službenika za odnose s javnošću još uvek nije prihvaćeno kao ono što treba da ima svaka općina/grad, odsjek/službu za gospodarstvo, financije ili društvene djelatnosti, treba imati i odsjek/službu za odnose s javnošću. Istraživanje provedeno u 13 općina/gradova u Bosni i Hercegovini pokazalo je da svega u tri⁴⁸⁹ grada postoji odsjek odnosno odjeljenje za odnose s javnošću, u ostalim općinama/gradovima na poslovima odnosa s javnošću uposlene su dvije, odnosno jedna osoba, dok jedna općina uopće nema službenika za odnose s javnošću. Osim kadrovskih prepostavki, jedna od osnovnih prepostavki uspješnog komuniciranja tijela lokalne uprave sa svim javnostima, kao i internog komuniciranja, je Strategija komuniciranja s javnošću u koju je potrebno ugraditi nove modele komuniciranja zasnovane na konvergenciji tradicionalnih medija i alatima novih medija.

Dostupnost informacija temelj je za uključivanje građana, odnosno civilnog društva u procese odlučivanja. Prema rezultatima istraživanja prezentiranih u ovoj knjizi građani su uglavnom informirani o onome što rade općinska/gradska tijela vlasti, iako o razini informiranosti postoje razlike u odgovorima od

⁴⁸⁴ Izjava savjetnika Općinskog načelnika za odnose s javnošću Općine Široki Brijeg, 19.3.2013.

⁴⁸⁵ Iz intervjua sa šeficom Odjeljenja za odnose s javnošću Grada Sarajeva, 23.1.2013.

⁴⁸⁶ Iz intervjua sa šeficom Odjeljenja za odnose s javnošću Grada Sarajeva, 23.1.2013.

⁴⁸⁷ Iz intervjua sa savjetnikom za odnose s javnošću Grada Mostara, 10.12.2012.

⁴⁸⁸ Sedam od 13 intervjuiranih službenika za odnose s javnošću istaknuli su nerazumijevanje vrhovnog menadžmenta općine/grada, nerazumijevanje drugih službi, da teško dolaze do informacija o aktivnostima tijela lokalne uprave, da ne mogu sami obavljati ovaj zahtjevan posao...

⁴⁸⁹ Banja Luka, Bijeljina i Sarajevo

strane građana i predstavnika nevladinih organizacija s jedne strane i službenika za odnose s javnošću, predstavnika lokalnih medija i službenika za rad s nevladnim organizacijama s druge strane. Stupanj informiranosti je različit u ovisnosti o broju i vrsti medija u pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Službenici za odnose s javnošću putem raspoloživih medija plasiraju informacije iz tijela lokalne uprave prema javnostima. Međutim, ključno je pitanje u kakovom je obliku i jesu li uopće informacije stigle do građana, budući da ne postoji povratna informacija. Razvojem novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, te konvergencijom tradicionalnih medija, kao i pomoću alata novih medija, jedinicama lokalne samouprave omogućeno je da izravno komuniciraju sa svojim javnostima. Jedinice lokalne samouprave postale su medij koji pomoću svojih internetskih stranica, foruma, društvenih mreža, videozapisa, fotografija, blogova i drugih alata novih medija imaju mogućnost neposredno komunicirati sa svojim javnostima, ali i da dobiju povratnu informaciju.

Da novi mediji imaju potencijal za nove vidove sudjelovanja građana uz uspostavu i realiziranje novih modela komuniciranja između građana i tijela lokalne uprave kao aktera političke komunikacije u lokalnoj samoupravi pokazali su rezultati provedenih istraživanja. Dosadašnji modeli komuniciranja u lokalnoj samoupravi bili su zasnovani na informiranju javnosti što je samo preduvjet sudjelovanja građana u kreiranju javnih politika i prema dosadašnjim istraživanjima, nisu uspjeli motivirati građane na intenzivnije uključivanje u procese odlučivanja. Novi modeli komuniciranja jedinica lokalne samouprave s javnošću su modeli zasnovani na konvergenciji tradicionalnih medija i alatima novih medija, modeli koji omogućuju interaktivnost i neprekidnu komunikaciju tijela lokalnih vlasti i građana. Upravo nove informacijske i komunikacijske tehnologije u lokalnoj samoupravi osiguravaju prostor za otvorenu raspravu, ali i utjecaj građana na donošenje odluka, što ubuduće treba koristiti znatno učinkovitije.



8.
**Sudjelovanje
građana u procesu
donošenja odluka
– temelj razvoja
demokratskog
društva**

8. Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka – temelj razvoja demokratskog društva	201
8.1. Indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju	202
8.2. Novi mediji – alat u izravnoj funkciji razvijanja i promocije participativne demokracije.....	211

8. Sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka – temelj razvoja demokratskog društva

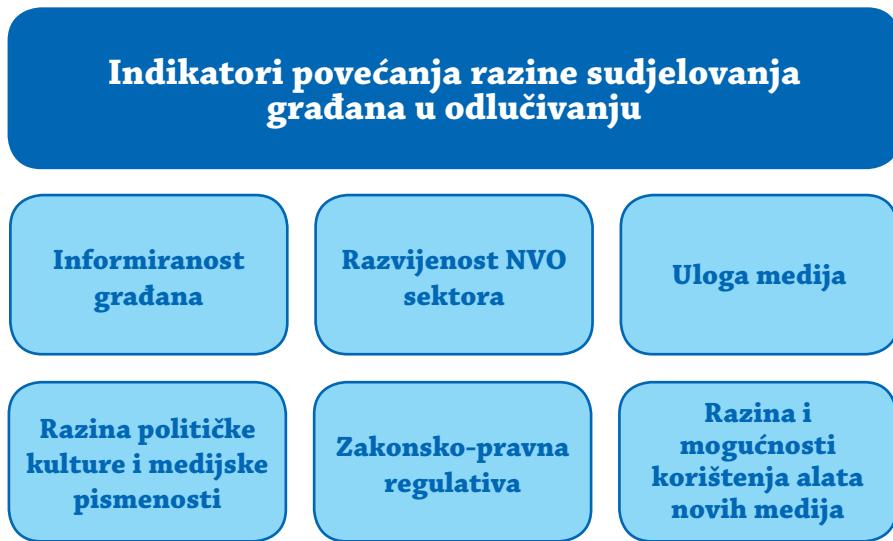
Razvijenost demokratskog društva ovisi i o razvijenosti nevladinog sektora, a slobodni i neovisni mediji su ključni čimbenik demokratskog razvoja društva. Uzimajući u obzir podijeljenost bh. društva prema etničkom, nacionalnom, vjerskom i regionalnom principu, da je implementacija izbornih rezultata iz 2010. godine u BiH završena krajem 2012., da je većina županija/kantona u Federaciji BiH na rubu bankrota, da je BiH jedna od najsiromašnijih zemalja u Europi i da je siromaštvo u proteklih 10 godina udvostručeno, da je stopa nezaposlenih u BiH krajem 2013. iznosila 44,5 %, da su medijske slobode daleko od sloboda u demokratskim društvima, da je u BiH niska razina političke kulture, kao i razina javne komunikacije aktera političke komunikacije, te da je korupcija jedan od najvećih problema bh. društva i prepreka približavanju EU integracijama, Bosna i Hercegovina je još uvijek daleko do uređenog demokratskog društva. Iako navedeni problemi s kojima se susreće bh. društvo imaju veliki utjecaj na najnižu razinu vlasti, građani su ipak na kraju stanovnici svoga grada, općine, mjesne zajednice i većinu svojih potreba, interesa i očekivanja ostvaruju na lokalnoj razini. U jedinicama lokalne samouprave građanima se omogućuje da, sudjelovanjem u neposrednom odlučivanju izravno utječu na kvalitetu života u svojoj lokalnoj zajednici. Participacija građana jedno je od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima.

Prema rezultatima dosadašnjih istraživanja o sudjelovanju građana u procesima odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave u BiH građani nisu zainteresirani za sudjelovanje u neposrednom odlučivanju. Ovo su potvrđili i rezultati istraživanja prikazani u ovoj knjizi, a pokazali su i da je informiranost građana jedan od glavnih preduvjeta sudjelovanja građana, ali i da tijela lokalne uprave i tradicionalni mediji svojim reaktivnim djelovanjem nisu uspjeli motivirati građane na sudjelovanje u procesima odlučivanja. U posljednjih 15-ak godina u BiH su provedeni brojni projekti domaćih i međunarodnih ne/vladinih organizacija s ciljem povećanja razine javnosti i transparentnosti rada tijela lokalne samouprave, a samim tim i povećanja razine sudjelovanja građana u procesima odlučivanja. Neki od njih su navedeni i u ovoj knjizi i uglavnom su uspješno realizirani. Ali, u velikom broju jedinica lokalne samouprave završetkom projekta

i odlaskom organizacija koje su realizirale projekte sve pre/staje, odnosno ne nastavlja se započeta aktivnost koja bi se trebala kontinuirano provoditi. Sukladno spomenutim istraživanjima i istraživanje prikazano u ovoj knjizi bilo je fokusirano na propitivanje stanja i mogućnosti povećanja razine participiranja građana u procesima odlučivanja na razini lokalnih zajednica uspostavom novih modela komuniciranja korištenjem alata novih medija.

8.1. Indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju

Indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave prema provedenom istraživanju prikazanom u knjizi su informiranost građana, razvijenost nevladinog sektora, uloga medija kao najmoćnijih sredstava komunikacije, razina političke kulture i medijske pismenosti, zakonsko-pravne regulative sudjelovanja građana u odlučivanju i uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija, te ključni indikator razina i mogućnosti korištenja alata novih medija da bi se uspostavili novi modeli komuniciranja između tijela lokalne uprave i građana. S obzirom da su problemi s kojima se susreću građani slični u svim jedinicama lokalne samouprave bez obzira na teritorijalnu lociranost, rezultati istraživanja prikazani u ovoj knjizi odnose se na cjelokupni teritorij BiH, ali i na jedinice lokalne samouprave zemalja regije.



Grafikon 17. Indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju

Prema rezultatima provedene ankete s građanima u općinama/gradovima u BiH prezentiranih u ovoj knjizi, ali i prema dosadašnjim istraživanjima, došlo se do spoznaje da se osnovni preduvjeti izgradnje povjerenja građana prema lokalnim vlastima temelje na načelima funkciranja općine/grada, na javnosti i transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, kao i informiranju i pozivima građanima da sudjeluju u procesu donošenja odluka u lokalnoj zajednici. Prema provedenom istraživanju građani su upoznati s oblicima sudjelovanja u procesu odlučivanju, ali u isto vrijeme rijetko sudjeluju u kreiranju javnih politika na lokalnoj razini. Od onih, koji su sudjelovali u procesima odlučivanja na lokalnoj razini najbrojniji su građani starosne dobi od 36 do 55 godina, dok je zanemariv broj građana koji su sudjelovali u odlučivanju starosne dobi od 18 do 25 godina. S obzirom da se prema provedenom istraživanju građani nakon televizije najčešće informiraju putem web portala i službenih web-stranica općina/gradova, te da je u Bosni i Hercegovini u stalnom porastu broj korisnika interneta (u 2013. iznosio je preko 2,1 milijuna korisnika), kao i broj mobilnih pretplatnika (u 2013. iznosio je preko 3,48 milijuna pretplatnika te preko 850.000 korisnika putem mobilnih mreža), otvorena je mogućnost novog modela komuniciranja, odnosno stalnog i neprekidnog komuniciranja građana i tijela lokalne uprave putem alata novih medija. Alatima novih medija će biti omogućeno dobivanje povratnih informacija (feedbacka), ali i otvorena mogućnost rasprave o pitanjima bitnim za rad i funkciranje i život građana u jedinicama lokalne samouprave. Jedna od ključnih pretpostavki za novi model komuniciranja je razina medijske pismenosti koja u Bosni i Hercegovini tek treba da postane predmetom istraživanja. Od 2011. godine, zemlje članice EU imaju obvezu godišnjeg izvještavanja o razini medijske pismenosti. Bosna i Hercegovina će se približavanjem EU integracijama u budućnosti suočiti s izazovima koje pred nju stavlja EU, a to je između ostalog i niska razina medijske pismenosti, nedostatak istraživanja i planova za razvoj medijske pismenosti.

Osnovni i temeljni normativno-pravni akt koji regulira sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka je Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Zakonima o lokalnoj samoupravi u Federaciji BiH i Republici Srpskoj regulirani su oblici sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka u jedinicama lokalne samouprave, koji uz Zakon o slobodi pristupa informacijama, Statute općina/gradova i mjesnih zajednica, Sporazume između lokalnih, ali i viših tijela vlasti i nevladinih organizacija, Strategije komuniciranja s javnošću, Strategije partnerstva lokalne samouprave i građana i Ustave Bosne i Hercegovine, entiteta i županija/kantona, te Poslovnike o radu parlamenta na svim razinama vlasti, pravno reguliraju ovu oblast. Pored Europske povelje o lokalnoj samoupravi,

kao prvog međunarodnog ugovora, koji je definirao pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, a koju su prihvatile sve članice Vijeća Europe, čija je članica i Bosna i Hercegovina, promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je pridonio Odbor ministara Vijeća Europe s nekoliko Preporuka o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini. Sudjelovanje građana u procesu odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u usporedbi s jedinicama lokalne samouprave u analiziranim zemljama regije i Europe ima određenih sličnosti, ali ima i mnogo različitosti. Prije svega različitosti proizlaze iz ustroja, položaja i geografske i demografske veličine jedinica lokalne samouprave, kao i organiziranosti sustava javne administracije. Imajući u vidu ustroj i specifičnosti bosanskohercegovačkog društva, niti jedan od primjera ustavno-pravnog reguliranja neposrednog odlučivanja u promatranim zemljama regije i Europe se ne može u potpunosti primijeniti u Bosni i Hercegovini. S obzirom da je referendum jedan od najreprezentativnijih oblika neposrednog odlučivanja, te da je Bosna i Hercegovina država s tri konstitutivna naroda i dva entiteta, potrebno je donijeti zakon o referendumu kojim bi se u prvom redu izbjeglo preglasavanje, odnosno mogućnost da većina pripadnika jednog naroda budu protiv neke odluke, a da ona ipak bude usvojena. Analizom sadržaja zakonskih i normativno-pravnih akata koji reguliraju područje sudjelovanja građana u procesima odlučivanja, u prvom redu, zahvaljujući složenom ustroju Bosne i Hercegovine, utvrđene su brojne različitosti, nedostaci, kao i nedorečenosti pravnih akata o odlučivanju na lokalnoj razini, ali i na razini županija/kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i entiteta. Stoga je potrebno, osim donošenja Zakona o referendumu na entitetskoj (i državnoj) razini, izmjeniti i uskladiti i ostale normativno-pravne akte koji reguliraju pitanja sudjelovanja građana u odlučivanju i to: entitetske i županijske/kantonalne Ustave, Zakon o lokalnoj samoupravi na entitetskoj i županijskoj/kantonalnoj razini, Statute općina i mjesnih zajednica, donijeti Zaključak (Uredbu) o pravilima za sudjelovanju građana na lokalnoj razini (ogledni primjeri mogu biti Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata i Uredba o pravilima za sudjelovanje javnosti u postupku pripreme federalnih propisa i akata), ali i za jedinice lokalne samouprave koje to nisu da izrade i usvoje Strategiju partnerstva tijela lokalne samouprave s građanima, Sporazum o suradnji s nevladnim organizacijama, kao i Strategiju komuniciranja s javnošću. U Strategiju komuniciranja s javnošću je potrebno ugraditi nove modelle komuniciranja tijela lokalne uprave s jedne i građana s druge strane preko web-stranice jedinice lokalne samouprave, korištenjem društvenih mreža, foruma, servisa za razmjenu multimedijalnih sadržaja i ostalih alata novih medija, kao i obvezu komuniciranja općinskih/gradskih djelatnika putem novih medija.

Jedna od ključnih pretpostavki razvoja participativne demokracije, odnosno sudjelovanja građana u odlučivanju na lokalnoj razini je politička kultura. Prema rezultatima dosadašnjih istraživanja razina političke kulture u Bosni i Hercegovini je na niskoj razini, a osnovno obilježje političke kulture u Bosni i Hercegovini su provincijalizam, patrijarhalni mentalitet i nepovjerenje prema drugom i drugaćijem. Bez razvijenosti političke kulture nema niti razvijene demokracije, a o razvijenosti političke kulture ovisi i razvijenost civilnog društva. U ovoj knjizi razvijenost političke kulture u Bosni i Hercegovini analizirana je kroz sredstva demokratske političke kulture i to kroz: dijalog, toleranciju, kompromis, konsenzus i kontrolu. Preduvjet za dijalog je razina opće kulture, te povjerenje između nositelja vlasti i građana, između predstavnika političkih stranaka, ali i predstavnika konstitutivnih naroda, između predstavnika vjerskih zajednica, kao i međusobno između građana. Međureligijski dijalog u Bosni i Hercegovini se odvija u okviru Međureligijskog vijeća u čijem radu sudjeluju predstavnici četiriju vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini koje je realiziralo brojne projekte u funkciji razvoja građanskog društva. Politički dijalog između predstavnika političkih stranaka u Bosni i Hercegovini postoji, ali kada treba donijeti odluku, sve se vraća na početak, a još uvjek aktualni i jedan od primjera je slučaj „Sejdic-Finci“ koji traje već više od četiri godine. Razina tolerancije, odnosno prihvatanje i poštivanje drugih ljudi unatoč razlikama, kao i prihvatanje drugaćijeg mišljenja i uvjerenja u bosanskohercegovačkom društvu je na niskoj razini. Javnost je svakodnevno svjedokom neprihvatanja drugog i drugaćijeg mišljenja samo iz razloga pripadanja drugoj etničkoj ili vjerskoj skupini, što dolazi ne samo iz političkih krugova nego i iz intelektualnih krugova. Ono što predstavlja jedan od najvažnijih sredstava političke kulture je kompromis, odnosno izbjegavanje sukoba i pribjegavanje rješenju problema, a što je također rijetka pojava u bosanskohercegovačkoj stvarnosti. Bez dijaloga, a potom kompromisa nema niti budućnosti Bosne i Hercegovine, a neće biti moguć napredak prema euroatlantskim integracijama. Konsenzus ili suglasnost je također jedan od sredstava demokratske političke kulture bez koje nema budućnosti Bosne i Hercegovine. Konsenzus je veoma bitan u donošenju ključnih političkih odluka jer nadglasavanje, odnosno nametanje rješenja većine manjini, dovodi do sukoba i do nepomirljivih razlika. Veliki broj političkih odluka u Bosni i Hercegovini čekaju na konsenzus triju strana od već spomenutog slučaja „Sejdic-Finci“, Izbornog zakona, reorganizacije Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine... Još jedno sredstvo političke kulture koje jako nedostaje Bosni i Hercegovini je kontrola koja bi trebala sprječiti zlouporabu vlasti, ali i potaknuti učinkovitost vlasti.

Jedinice lokalne samouprave, uzimajući u obzir javno mnjenje donose odluke koje su od strateškog značaja za razvoj lokalne zajednice. Te odluke su rezultat procesa participacije građana u odlučivanju i istraživanju javnog mnenja. Prema provedenom istraživanju u Bosni i Hercegovini odluke lokalnih tijela vlasti nisu donesene kao rezultat istraživanja javnog mnenja jer se istraživanja rijetko provode, a kada se i provode rezultati istraživanja ne utječu na odluke i aktivnosti općinskih/gradskih tijela vlasti. Donesene odluke također nisu niti rezultat procesa participacije jer građani rijetko sudjeluju u procesima odlučivanja na lokalnoj razini. Potencijali alata novih medija nisu dovoljno iskoristi niti od strane službenika za odnose s javnošću niti od strane građana. Svi anketirani službenici za odnose s javnošću svakodnevno koriste web-stranice i e-mail. Ostale alate novih medija službenici za odnose s javnošću rijetko koriste. S druge strane građani e-mail, kao jedan od najčešće korištenih alata novih medija, u komuniciranju s tijelima lokalne uprave, koriste rijetko ili nikada. Rezultati provedenih istraživanja u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini pokazuju da je najčešća prepreka sudjelovanju građana u procesima odlučivanja, prema provedenim anketama sa službenicima za odnose s javnošću, kao i anketama s građanima upravo uvjerenje građana da njihovi prijedlozi neće biti prihvaćeni i nemaju utjecaj na donošenje odluka, a da bismo motivirali građane na participaciju, potrebno je pokazati da njihova participacija može utjecati na donošenje odluka. Kao ključne prepreke u sudjelovanju građana u odlučivanju građani smatraju nefunkcioniranje mjesnih zajednica i neinformiranost. Zanimljivo je da skoro polovica anketiranih službenika za odnose s javnošću smatra neinformiranost kao prepreku sudjelovanju građana u odlučivanju, iako je informiranje javnosti jedna od njihovih temeljnih zadaća.

Aktivno uključivanje javnosti u rad lokalne uprave kroz instrumente participacije primarno je za uspostavljanje komunikacije lokalne uprave i javnosti pokazale su studije slučaja donošenja proračuna, prostorno-planskih dokumenata i Statuta u jedinicama lokalne samouprave, ali i prema anketiranim službenicima za odnose s javnošću, koji su naveli javnu raspravu kao način putem kojega su građani izravno utjecali na donošenje odluka na lokalnoj razini. Iako su navedeni modeli uključivanja građana u procese odlučivanja javne rasprave, koje su ujedno i najprimjenjivije u lokalnoj samoupravi, istovremeno su prisutne prepreke sudjelovanju građana u odlučivanju, prije svega neprilagođenost dokumenata, kao i nedostatak povratne informacije građanima o prihvaćenosti prijedloga uz obrazloženje. Primjer dobre prakse, koji može postati model sudjelovanja građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, je studija slučaja donošenja Statuta u Gradu Bijeljina (2013.). Primjerak Nacrta statuta tiskan je

u 1.500 primjeraka i bio je dostupan uz tjedne novine, te putem web-stranice, a distribuiran je i uz poziv na javnu raspravu. Radna grupa za praćenje javne rasprave je nakon održane javne rasprave izradila izvješće o provedenoj javnoj raspravi uz prijedloge, primjedbe i mišljenja sudionika rasprave i svoje preporuke i stavove je dostavila predlagatelju koji je izvješće u potpunosti prihvatio. Izvješće je bilo dostupno na službenoj web-stranici Grada. Aktivno uključivanje javnosti, od same pripreme dokumenata, kao i evoluacije provedenih aktivnosti, pred donošenje Odluke o usvajanju dokumenata, kroz instrumente participacije primarno je za uspostavljanje dvosmjerne komunikacije između lokalne uprave i javnosti. Zahvaljujući takvoj otvorenoj dvosmjernoj komunikaciji, odluke se donose strateški i kompletna lokalna zajednica sudjeluje u tom procesu i na taj način lokalne vlasti dijele odgovornost za razvoj lokalne zajednice i planiranje sa svojim građanima. Također navedeni „Tuzlanski model“ uključivanja građana u kreiranje javnih politika, koji je već pronašao primjenu na višim razinama vlasti, dobar je primjer koji bi mogao biti primjenjiv i u jedinicama lokalne samouprave. Javnim konzultacijama, prema navedenom modelu, a koje se provode u dva kruga, te informiranja u tri kruga, javnost se u procesu odlučivanja i planiranja uključuje na samom početku. Uz „Tuzlanski model“, normativno-pravni akt koji bi uz prilagodbu mogao služiti kao jedinstveni propis o uključivanju javnosti pri donošenju Statuta, proračuna i drugih akata i propisa, na lokalnoj razini je Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata prema kojoj je obvezno uključivanje javnosti u svim fazama izrade prostorno-planskih dokumenata.

Uz radio i televizijske postaje, službene web-stranice općina/gradova i web portali su mediji koje građani u analiziranim općinama/gradovima najčešće koriste za informiranje o aktualnostima iz lokalne zajednice uz mogućnost interakcije putem komentara i foruma. Bilteni, dnevne, tjedne i mjesecne novine su mediji koji se također koriste u općinama/gradovima, ali imaju uglavnom informativnu funkciju. Nešto manje od polovice analiziranih jedinica lokalne samouprave izdaju svoj informativni bilten, odnosno informator, mjesечно, dvomjesečno, tromjesečno ili dva puta godišnje, a trećina jedinica lokalne samouprave imaju tjedne novine. Rezultati istraživanja su pokazali da su lokalni mediji (radio, televizija, web portali, novine, bilteni) u posljednjih 10-ak godina postali ključni izvor informacija i alat za povećanje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka na lokalnoj razini, tako što su analizirane programske sheme lokalnih radio postaja i provedeni dubinski intervjuji s predstvincima istih radio postaja, kao i ankete s građanima u općinama/gradovima u kojima je provedeno istraživanje. Prema provedenom istraživanju lokalne radio postaje ispunjavanju

svoju informativno-servisnu funkciju, ali u isto vrijeme, nisu dovoljno interaktivne i iskorištene za povećano sudjelovanje građana u kreiranju javnih politika što govori podatak da trećina analiziranih javnih radio postaja (tri radio postaje) i niti jedna privatna (četiri radio postaje) nemaju redovitu kontakt emisiju o lokalnim temama, u kojoj sudjeluju predstavnici općinske/gradske vlasti i javnih poduzeća i ustanova uz mogućnost sudjelovanja građana. Zajedničko za sve analizirane programske sheme radio postaja je dominacija zabavno-glazbenog programa i zadovoljavanje informativno-servisne funkcije (obavijesti, servisne informacije, najave...) radija kroz jutarnji program, nekoliko kratkih dnevnih i središnjom informativnom emisijom. Većina radio postaja skromno koristi mogućnosti interneta, odnosno web-stranice. Iako mogućnost slušanja radija putem interneta imaju analizirane radio postaje, mogućnosti povećane interaktivnosti internet radija uz korištenje foruma, postavljanja pitanja, odabira sadržaja, komuniciranja putem društvenih mreža, još uvijek na analiziranim web-stranicama radio postaja nisu dovoljno iskorištene. Radio postaje posjeđuju web-stranicu, ali rijetke radio postaje redovito i svakodnevno ažuriraju svoju web-stranicu.

Brojni su projekti koje su provodile i još uvijek provode ne/vladine domaće i međunarodne organizacije u Bosni i Hercegovini u svrhu povećanja sudjelovanja građana i unapređenja kvalitete pružanja usluga građanima. Svojim aktivnostima nevladine organizacije doprinose razvoju demokratskog društva, a od razvijenosti nevladinog sektora ovisi i razvijenost demokratskog društva. Uspješnost rada nevladinih organizacija ovisi o uspjehnosti provođenja projekata, ali i o podršci i suradnji s lokalnim tijelima vlasti. U analiziranim općinama/gradovima suradnja je ocijenjena kao korektna, odnosno takva da zadovolji zakonsku formu, ali ne i potrebe građana, što je potvrđeno u intervjuima s predstavnicima nevladinih organizacija. S aspekta građana upitno je koliko su aktivnosti i projekti, koje provode nevladine organizacije, izraz želje i potreba samih građana, a koliko u funkciji puke samoodrživosti osoblja nevladinih organizacija. Općinski/gradski službenici za rad s nevladinim organizacijama suradnju s nevladinim organizacijama, s onima s kojima kontaktiraju, a to je samo mali broj nevladinih organizacija u odnosu na ukupan broj registriranih, ocjenjuju dobrom. Iako je Sporazum tijela lokalne samouprave i nevladinih organizacija potpisana u većini analiziranih jedinica lokalne samouprave i na taj način iskazana zainteresiranost za međusobnu suradnju vladinog i nevladinog sektora, prema ovom, ali i dosadašnjim istraživanjima, Sporazum još uvijek nije našao svoju punu primjenu u općinama/gradovima. Na navedenim primjerima projekata uključivanja građana u kreiranju javnih politika na lokalnoj razini, a

koje provode nevladine organizacije s različitim ciljnim skupinama, rezultati su vidljivi i građani uz pomoć nevladinih organizacija ostvaruju utjecaj na donošenje odluka na lokalnoj, ali i na višim razinama vlasti. Na razini jedinica lokalne samouprave nevladine organizacije unapređuju suradnju općina/gradova i civilnog društva kroz međusobnu komunikaciju i razne vidove partnerstva i projekata uključivanja građana u kreiranju javnih politika pokazali su rezultati provedenih dubinskih intervjuja s predstavnicima udruga građana i općinskim/gradskim službenicima/koordinatorima za rad s udrugama građana, ali i brojni projekti koje su provodili i provode nevladine organizacije. Uključivanjem većeg broja građana u rad i projekte nevladinih organizacija proporcionalno će rasti i njihov utjecaj na donošenje odluka ne samo na lokalnoj, nego i na višim razinama vlasti.

Zakonski propisi koji reguliraju uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija i razvoj e-Uprave u Bosni i Hercegovini usvojeni na razini Bosne i Hercegovine su Zakon o komunikacijama, Zakon o elektroničkom potpisu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osobnoj iskaznici državljana BiH, Zakon o zaštiti osobnih podataka i Zakon o elektroničkom pravnom i poslovnom prometu. Rezultat sukoba nadležnosti i komplikiranosti samog ustroja Bosne i Hercegovine je nepostojanje jedinstvene politike razvoja i neujednačenost razvoja e-Uprave pri čemu je Republika Srpska ispred, drugog većeg entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, pored Zakona o elektroničkom potpisu i Zakona o elektroničkom pravnom i poslovnom prometu, koji reguliraju uvođenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija i donošenje zakonskog okvira za razvoj e-Vlade i e-Uprave u Bosni i Hercegovini, a koji su usvojeni na razini Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Republika Srpska je otišla i korak dalje u razvoju e-Uprave, usvajanjem Zakona o elektronskom dokumentu i Strategijom razvoja elektronske vlade 2009.-2012. Pitanja, koja se odnose na razvoj elektroničke uprave u jedinicama lokalne samouprave mogu biti regulirana i različitim općinskim aktima. Pod tim se misli na postojanje propisa koji uređuju e-Upravu i e-participaciju na razini jedinica lokalne samouprave u formi: odluka, procedura razvoja e-Uprave, postupanja s e-upitima, ažuriranja web-stranica... Nešto više od polovice jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, prema provedenim istraživanjima, nema definiranu proceduru otvaranja i postupanja s e-mail porukama. Isto toliko općina nema dokumente koji definiraju procedure i pravila korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija, a čak dvije trećine općina/gradova nisu donijele odluke koje se tiču uvođenja ili razvoja e-Uprave. Prema dosadašnjim istraživanjima o razvoju e-Uprave jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nalaze se u

početnoj fazi razvoja e-Uprave na prijelazu prema drugoj fazi razvoja. Rezultati provedenih istraživanja prikazanih u ovoj knjizi su pokazali da se u većini općina/gradova može govoriti o drugoj fazi razvoja e-Uprave, tj. uspostavljanju veze između građana i javne administracije razvojem osnovnih elektroničkih javnih usluga, s tim da u trećini analiziranih jedinica lokalne samouprave građani imaju mogućnost narudžbe izvoda iz matične knjige rođenih, umrlih i vjenčanih putem elektroničke pošte. Građani u FBiH imaju mogućnost dobivanja izvoda i uvjerenja iz matičnih knjiga u bilo kojem matičnom uredu u FBiH, bez obzira na prebivalište. Istu mogućnost imaju građani u Republici Srpskoj. Još uvijek nisu uvezane baze podataka Republike Srpske i FBiH.

Temeljem dosadašnjih analiza i rezultata istraživanja službene web-stranice općina/gradova u Bosni i Hercegovini karakterizira statičnost, puko informiranje i pružanje osnovnih informacija o radu i funkcioniranju općinskih/gradskih tijela vlasti bez mogućnosti interakcije građana. Analiza web-stranica općina/gradova prikazana u ovoj knjizi dijelom to potvrđuje, ali dijelom i opovrgava. Primjere korištenja alata novih medija s mogućnošću dvosmjerne komunikacije s građanima na web-stranicama jedinica lokalne samouprave imamo na nekoliko analiziranih web-stranica jedinica lokalne samouprave. Svoju otvorenost i interaktivnost web-stranice jedinica lokalne samouprave pokazuju s mogućnošću postavljanja pitanja općinskim/gradskim tijelima vlasti i grado/načelniku putem web-stranica s dostupnim odgovorima na postavljena pitanja, te putem servisa građana kojima im se omogućuje postavljanje upita i primjedbi na rad tijela vlasti, a odgovori su dostupni svim posjetiteljima službene web-stranice općine/grada. Rijetke općine imaju otvorene profile na Facebooku, a samo jedna od svih analiziranih općina/gradova redovito na svoj YouTube kanal postavlja videoisječke o aktivnostima općinskih tijela vlasti i načelnika općine. Rijetki su primjeri da grado/načelnici imaju otvoren profil na Facebooku, a i oni koji imaju na istima nema interakcije, a upravo je interaktivnost, odnosno komunikacija s građanima osnovni cilj otvaranja Facebook profila i komuniciranja putem ove društvene mreže. S obzirom da kada se želi pronaći YouTube kanal ili općinska/gradska Facebook stranica (ili druga društvena mreža koju koristi općina/grad) postoji mogućnost da će se pronaći i po nekoliko stranica istog imena, neophodno je postaviti link na službenoj web-stranici koji vodi na YouTube kanal ili društvene mreže jedinice lokalne samouprave. Facebook je najraširenija i najpoznatija društvena mreža, koja ima najviše korisnika na svijetu, a broj korisnika ove društvene mreže početkom 2013. godine u Bosni i Hercegovini je iznosio preko 1,3 milijuna ili u prijevodu svaki treći građanin Bosne i Hercegovine koristi ovaj moćni komunikacijski alat. Stoga je veoma

bitno da jedinice lokalne samouprave budu prisutne na ovoj društvenoj mreži. Analiza službenih web-stranica općina i gradova u Bosni i Hercegovini pokazala je da polovica analiziranih jedinica lokalne samouprave nije iskoristila potencijale novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, odnosno alate novih medija u svrhu povećanja uključivanja građana u procese donošenja odluka. Niti na jednoj od analiziranih web-stranicama općina/gradova nije otvoren forum za diskusiju, što pokazuje da jedinice lokalne samouprave ne žele otvoriti mogućnost uključivanja građana u otvoreni dijalog i rasprave o pitanjima iz nadležnosti tijela lokalne uprave. E-mail kao jedan od najkorištenijih internet alata još uvijek nema punu primjenu u jedinicama lokalne samouprave, jer čak polovica grada/načelnika nema dostupnu e-mail adresu, a u samo trećini općina/gradova e-mailovi vijećnika/odbornika su dostupni putem općinske/gradske web-stranice. Web-stranice jedinica lokalne samouprave su se pokazale i kao jedan od najkorištenijih internet alata, a u prilog navedenoj tvrdnji govori i podatak da 96 % općina/gradova u Bosni i Hercegovini imaju svoju internet stranicu. Stoga bi web adresa trebala biti dijelom službenog obilježja i vizualnog identiteta grada/općine, a što bi bilo regulirano Statutom, odnosno Odlukom o vizualnom identitetu i obilježjima grada/općine kao i Odlukom o njihovoj uporabi. S obzirom da je mobilni telefon najkorišteniji alat novih medija s čak 3,48 milijuna mobilnih pretplatnika u BiH, pojavom smartphonea uređaja koji objedinjuje funkcije mobilnog telefona i računala uz stalni pristup internetu, proširene su mogućnosti komuniciranja, te je stoga potrebno web-stranice jedinica lokalne samouprave prilagoditi korisnicima ovih uređaja kojih je svakim danom sve više.

8.2. Novi mediji – alat u izravnoj funkciji razvijanja i promocije participativne demokracije

Informiranost građana je bitan motivacijski čimbenik i preduvjet njihova sudjelovanja u političkom životu lokalne zajednice. Klasični sustavi javnog informiranja, utemeljeni na tiskanim i elektroničkim medijima i reaktivnim komunikacijskim ponašanjima lokalne uprave, ne uspijevaju motivirati građane na intenzivnije uključivanje u procese učinkovitog vanjskog nadzora rada lokalnih vlasti niti na neposredno sudjelovanje u kreiranju javnih politika izvedenih iz stvarnih potreba građana. Novi mediji (suvremene informacijske i komunikacijske tehnologije) imaju tehničko-tehnološki potencijal za nove, komforne vidove sudjelovanja građana u odlučivanju o pitanjima od zajedničkog interesa, naročito na lokalnoj razini, ali pod uvjetom da se planski i ciljano uspostave i realiziraju novi modeli komuniciranja između građana i tijela lokalne uprave

kao aktera političke komunikacije u lokalnoj samoupravi. Da bi to bilo moguće, tijela lokalne uprave trebaju online tehnologije koristiti kao kanale (prostor) demokratske participacije i deliberacije.

Prema rezultatima istraživanja prezentiranih u ovoj knjizi građani su uglavnom informirani o onome što rade općinska/gradska tijela vlasti, iako o razini informiranosti postoje razlike u odgovorima od strane građana i predstavnika nevladinih organizacija s jedne strane i službenika za odnose s javnošću, predstavnika lokalnih medija i službenika za rad s nevladinim organizacijama s druge strane. Stupanj informiranosti je različit u ovisnosti o broju i vrsti medija u pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Službenici za odnose s javnošću putem raspoloživih medija plasiraju informacije iz tijela lokalne uprave prema javnostima. Međutim, ključno je pitanje u kakvom obliku i jesu li uopće informacije stigle do građana, budući da ne postoji povratna informacija. Razvojem novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, te konvergencijom tradicionalnih medija i alatima novih medija, omogućeno je jedinicama lokalne samouprave da izravno komuniciraju sa svojim javnostima. Jedinice lokalne samouprave postale su medij koji pomoću internetskih stranica, foruma, društvenih mreža, videozapisa, fotografija, blogova i drugih alata novih medija imaju mogućnost neposredno komunicirati sa svojim javnostima, ali i da dobiju povratnu informaciju. Novi mediji imaju potencijal za nove vidove sudjelovanja građana uz uspostavu i realiziranje novih modela komuniciranja između građana i tijela lokalne uprave kao aktera političke komunikacije u lokalnoj samoupravi pokazali su rezultati provedenog istraživanja. Modeli komuniciranja u lokalnoj samoupravi koji su se do sada primjenjivali, bili su zasnovani na informiranju javnosti što je samo preduvjet sudjelovanja građana u kreiranju javnih politika, a prema dosadašnjim istraživanjima nisu uspjeli motivirati građane na intenzivnije uključivanje u procese odlučivanja. Novi modeli komuniciranja jedinica lokalne samouprave s javnošću su modeli zasnovani na konvergenciji tradicionalnih medija i alatima novih medija, modeli koji omogućuju interaktivnost i neprekidnu komunikaciju tijela lokalnih vlasti i građana. Upravo nove informacijske i komunikacijske tehnologije u lokalnoj samoupravi osiguravaju prostor za otvorenu raspravu, ali i utjecaj građana na donošenje odluka, što je u izravnoj funkciji razvijanja i promocije participacije građana u jedinicama lokalne samouprave.



LITERATURA

LITERATURA

1) Knjige

1. Almond, A. Gabriel, Verba, Sidney: *Civilna kultura politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Zagreb, Politička kultura, 2000.
2. Baraković, Vedada, Mahmutović, Mirza: *Osnovi radijskog novinarstva*, OFF-SET, Tuzla, 2013.
3. Bjornlund, Lydia: *Komuniciranjem do rezultata*, prevela Hana Klain, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2006.
4. Broom, M. Glen: *Cutlip & Center's Učinkoviti odnosi s javnošću*, deseto izdanje, preveo Luka Marković, Mate d.o.o., Zagreb, 2010.
5. Cutlip, M. Scott, Center, H. Allen, Broom M. Glen: *Odnosi s javnošću*, osmo izdanje, preveo Domagoj Rogulj, Mate d.o.o., Zagreb, 2003.
6. Davis, Antony: *Public Relations od A do Z*, Adizez, Novi Sad, 2004.
7. Fejzić, Fahira, *Medijska globalizacija svijeta*, Promokult, GIK "OKO", Sarajevo, 2004.
8. Grdešić, Ivan: *Osnove analize javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006.
9. Green, Andy: *Kreativnost u odnosima s javnošću*, prevela Hana Klain, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2007.
10. Gregory, Anne: *Odnosi s javnošću: planiranje i upravljanje kampanjama*, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2006.
11. Herman, S., Edvard, Mekčesni, V., Robert: *Globalni mediji novi misionari korporativnog kapitalizma*, prevela Nada Siljanović-Donati, Clio, Beograd, 2004.
12. Kujundžić, Nedjeljko, Vego, Milan: *Kompendij radijskog novinarstva*, Mostar, Matica hrvatska Čapljina, Pedagoški fakultet Mostar, Hrvatski forum, Zagreb, Čapljina, Mostar, 2003.
13. Kunczik, Michael: *Odnosi s javnošću*, prevela Mirela Landsman-Vinković, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006.
14. Kunczik, Michael, Zipfel, Astrid: *Uvod u znanost o medijima i komunikologiju*, preveli Anika Rešetar i Dubravka Sušilović, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2006.
15. Kurtić, Najil: *Osnovi pisanja za medije*, Mediaplan institut, Sarajevo, 2009.
16. Kurtić, Najil: *Komunikološki ogledi*, Bosanska riječ, Tuzla, 2011.
17. Lamza-Posavec, Vesna: *Javno mnjenje: teorije i istraživanje*, Alinea, Zagreb, 1995.
18. Leskovac, Saša: *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2009.

19. Lippmann, Valter: *Javno mnenje*, Naprijed, Zagreb, 1995.
20. Lozina, Duško: *Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Sveučilište u Splitu Pravni fakultet, Split, 2004.
21. Malović, Stjepan: *Osnove novinarstva*, Golden Marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2005.
22. Malović, Stjepan: *Mediji i društvo*, ICEJ, Zagreb, 2007.
23. Maretić, Meri: *Političari, mediji, građani*, Bibliotheka Salomonitana, Solin, 2009.
24. Marković Ljubiša: *Modernizacija lokalne uprave i samouprave*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004.
25. Markus, Tomislav: *Predstavke županija i gradova banske Hrvatske 1861.-1867. izabrani dokumenti*, Hrvatski institut za povijest: Dom i svijet, Zagreb, 2002.
26. Martinović, Drago: *Komuniciranje jedinica lokalne samouprave s javnošću*, Media plan institut, Sarajevo, 2010.
27. Milardović, Andelko: *Uvod u politologiju*, Pan-liber, Osijek, 1996.
28. Milardović, Andelko: *Populizam i globalizacija*, Centar za politološka istraživanja, Zagreb, 2004.
29. Milardović, Andelko: *Globalno selo*, Centar za politološka istraživanja, Zagreb, 2010.
30. Milosavljević, Bogoljub: *Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: Analiza pravnog okvira sa preporukama*, Savez opština i gradova Republike Srpske, Bijeljina, 2010.
31. Moore, H. Mark: *Creating public value – strategic management in government*, Harvard University press, Cambridge, London, 2003.
32. Nuhanović, Asad: *Demokratija, mediji i javnost*, Promocult, Sarajevo, 2005.
33. Osmančević, Enes: *Demokratičnost www – komuniciranja*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2009.
34. Pejanović, Mirko: *Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
35. Pejanović, Mirko: *Ogledi o državnosti i političkom razvoju BiH*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010.
36. Pejanović, Mirko & Sadiković, Elmir: *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010.
37. Peruško, Zrinjka: *Uvod u medije*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2011.
38. Potter, Lester R.: *Komunikacijski plan – srž strateških komunikacija*, prevela Hana Klain, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2007.
39. Radivojević, Mladen, Filipović, Zoran, Kremenović, Ostoja: *Od elektronskog poslovanja do poslovne inteligencije u javnoj upravi*, JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, 2012.
40. Sapunar, Marko: *Teorijski aspekti novinarstva*, ITG, Zagreb, 2001.
41. Spahić, Besim: *Izazovi političkog marketinga; Deset godina poslije kao i prije deset godina*, Compact, Sarajevo, 2000.
42. Spahić, Besim: *Imidž grada*, Međunarodni centar za mir, Sarajevo, 2001.
43. Springston, Jeffrey: *Public Relations and New Media Technology*, u: *Handbook of Public Relations* (ed.) R.Heath, Sage Pub, Thousand Oaks, 2001.
44. Street, John: *Masovni mediji, politika i demokracija*, FPZ, Zagreb, 2003.

45. Supek, Ivan: *Ispitivanje javnog mnjenja*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1981.
46. Šmidovnik, Janez: *Lokalna samouprava*, Studentska štamparija Univerziteta Sarajevo, prevela Ana Božanović, 1999.
47. Tajić, Lea: *Medijska pismenost u Bosni i Hercegovini*, Internews u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2013.
48. Tench, Ralph, Yeomans, Liz: Otkrivanje odnosa s javnošću, preveo Marijan Miloš, Argument, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2009.
49. Theaker, Alison: *Priručnik za odnose s javnošću*, prijevod Editor plus d.o.o., Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2007.
50. Tomić, Zoran: *Odnosi s javnošću teorija i praksa*, Synopsis, Zagreb-Sarajevo, 2008.
51. Turčilo, Lejla: *Zaradi pa vladaj: Politika-mediji-biznis u globalnom društvu i u Bosni i Hercegovini*, Vlastita naklada, Sarajevo, 2011.
52. Udovičić, Radenko: *Internet – sloboda bez granica?*, Media plan institut, Sarajevo, 2010.
53. Vasiljević, Dušan: *Novi zakonski okvir za lokalnu samoupravu u Srbiji*, u: Modeli organizacije lokalne samouprave, Palgo centar, Beograd, 2008., str. 183-228
54. Verčić, Dejan i dr.: *Odnosi s medijima*, Masmedia, Zagreb, 2004.
55. Vujević, Miroslav: *Politička i medijska kultura u Hrvatskoj*, Školska knjiga, Zagreb, 2001.
56. Welch, Stephen: *Koncept političke kulture*, Politička kultura, Zagreb, 2009.
57. Wrag, David: *Odnosi s medijima*, Clio, Beograd, 1996.
58. Yeomans, Liz: *Internal Communication*, u: *Exploring Public Relations*, R.Tench, L.Yeomans, FT-Printice Hall, Harlow, 2006.
59. Zelenika, Ratko: *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, 4. izdanje, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2000.
60. Zlokapa, Zdravko: *Kocka do kocke - dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Razvojna agencija EDA, Banja Luka, 2007.
61. Zlokapa, Zdravko, Damjanović, Dušan: *Modeli organizacije lokalne samouprave: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makednija i Srbija*, Beograd, Palgo centar, 2008.

2) Članci, rasprave, priopćenja sa savjetovanja, priručnici, brošure

1. Brown, David: *Electronic government and public administration*, International Review of Administrative Sciences, 2005., str. 241-254
2. Bajrović, Reuf: *Bosanskohercegovačke opštine i Evropska unija: neposredno učešće građana u stvaranju politika na lokalnom nivou*, Open Society Fund BiH, 2006.
3. Boban, Marija: *Implementacija E-government modela u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Šibenik, vol. II, broj 1-2, 2008., str. 50-68
4. Bebić, Domagoj: *Internet i politička komunikacija*, Medijske studije, Zagreb, vol. 2, broj 3-4, 2011., str. 30-46
5. Centar za slobodan pristup informacijama, *Puna primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama*, 4.1.2007. <www.cspli.ba/nove_slike/brosura.pdf> 23.3.2012.
6. Chmura, Krzysztof, Karzen, Mirna, Kuzmanović, Momo: *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave*, 2. izdanje, The Urban Institute, Zagreb, 2005.

7. Čupić, Čedomir: *Politička kultura i mediji*, Godišnjak 2009, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009., str. 339-351
8. Dimitrijević, Predrag: *Elektronska uprava i informaciono društvo*, u: Moderna uprava, Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, broj 2, 2009.
9. Dubajić, Daria: *Lokalna samouprava u Sloveniji*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 10, broj 2, 2010., str. 465-487
10. *E-Bilten*, Savez općina i gradova FBiH, 2006., Sarajevo, 32.
11. *E-Bilten*, Savez opština i gradova Republike Srpske, Bijeljina, 2007., str. 52-59
12. *Elektronička demokracija ("e-demokracija")*, HIDRA, 2009., 21.12.2009.
www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/CAHDE/2009/E-democracy%20Rec_CROATIAN.pdf 22.10.2011.
13. *Elektronska uprava – razumijevanje, implementacija i upravljanje*, ADSBiH, AECID, 2009. www.issuu.com/adsbih/docs/e-government_manual?mode=embed&layout=http%3A%2F%2Fskin.issuu.com%2Fv%2Flight%2Flayout.xml&showFlipBtn=true 30.1.2012.
14. Fejzić, Čengić, Fahira: *Medijska kultura u Bosni i Hercegovini*, Medijski dijalozi, vol. 5, broj 13-14, Istraživački medijski centar Podgorica, 2012., str. 443-470
15. Ivanišević, Stjepan: *Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 9, broj 3, 2009., str. 669-722
16. *Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2010. godinu*, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 2011., 30.3.2011. www.cci.ba/download/docs/Izvjestaj+o+stanju+ucesca+gradjana+za+2010.pdf 8f842ee4581c9a4f1bfd469f3485eb6f 4.1.2012.
17. *Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH za 2011. godinu*, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 2012., 4.4.2012. www.cci.ba/download/docs/CCI+IZVJESTAJ+2011.pdf a20b4908e2823a385fdbd2fb4d83ebe00 2.10.2012.
18. *Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012. godinu*, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 2014., 6.2.2014. www.cci.ba/download/docs/CCI+IZVJESTAJ+2012.pdf a20b4908e2823a385fdbd2fb4d83ebe00 19.4.2014.
19. Jusić, Mirna: *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2011.
20. Jusić, Tarik: *Komunikacija i zajednica: Građani, mediji i lokalna uprava u Bosni i Hercegovini*, Mediacentar, Sarajevo, 2010.
21. Jusić, Tarik, Hodžić, Sanel, Ćurčić, Fuad: *Razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini*, Mediacentar, Sarajevo, 2011.
22. *Ka participativnoj lokalnoj samoupravi - Analiza primjene Sporazuma između općinskog vijeća/skupštine opštine, općinskog/opštinskog načelnika i nevladinih organizacija u Bosni Hercegovini*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2011., 24.7.2012.
www.civilnodrustvo.ba/files/Ka_participativnoj_lokalnoj_samoupravi_-_Analiza_primjene_sporazuma_izmedju_opcinskog_opstinskog_nacelnika_Opcinskog_vijeca_Skupstine_opstine_i_NVO.pdf 20.10.2012.
23. Kent, Michael L. Taylor, Maureen, Turcilo, Lejla: *Public relations by newly privatized businesses in Bosnia-Herzegovina*, Public Relations Review, vol. 32, 2006.
24. *Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka*, Conference of INGOs of the Council of Europe / Konferencija međunarodnih organizacija civilnog

- društva Vijeća Europe, 2009. 1.5.2011. <www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Croatian_final.pdf> 30.1.2012.
25. Kolarić, Aleksandra i dr.: *Kako to rade hrvatski gradovi i županije*, 7. konferencija HUOJ-a, HUOJ, Dubrovnik, 2006.
 26. Koprić, Ivan: *Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 3, broj 3-4, 2001., str. 411-454
 27. Koprić, Ivan: *Karakteristke sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10, broj 2, 2010., str. 371-386
 28. Koprić, Ivan: *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 10, broj 3, 2010., str. 665-681
 29. Krajina, Zlatan, Perišin, Tena: *Digitalne vijesti: Mediji, tehnologija i društvo*, Društvena istraživanja, Zagreb, god. 18, broj 6 (104), 2009., str. 935-956
 30. Kriesi, Hanspeter: *Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo*, sa Znanstvenog skupa "Democratic Innovations – Theoretical and Practical Challenges of Evaluation", prijevod Davor Stipetić, Institut za političku znanost Sveučilišta u Zurichu, 2008.
 31. Kurtić, Najil: *Javna percepcija tuzlanskog pristupa prostornom planiranju*, URBO BiH, broj 2, Sarajevo, 2002.
 32. Kurtić, Najil i sur.: *Javne konsultacije*, Kanadski urbanistički institut BIH, 2005.
 33. Kurtić, Najil: *Kako su građani opštine Doboј – Jug kreirali prostorni plan*, MDP – Projekt razvoja opština/općina u BiH, Doboј, 2007.
 34. Kurtić, Najil: *BH iskustva u uključivanju građana u kreiranje javne politike*, Centar za ekologiju i energiju, Tuzla, 2009.
 35. Lauc, Zvonimir: *O ustavnoj demokraciji*, Politička misao, vol. XXXV, broj 3, 1998., str. 137-147
 36. Marčetić, G., Giljević, T.: *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10, 2010., broj 1, str. 67-79
 37. Maretić, Meri, Caktaš, Josipa, Martinović, Drago: *Kriza tiska i nove mogućnosti komuniciranja na primjeru projekta „Lokalna Hrvatska“*, Medijski dijalozi, vol. 6, broj 16, Istraživački medijski centar Podgorica, 2013., str. 467-479
 38. Maretić, Meri, Martinović, Drago: *Uloga i značenje strateškog komuniciranja u jedinicama lokalne samouprave*, u: Zborniku radova „CJELOVITOST ZABIOKVLJA: Pluridisciplinarni pristup“, Fram Ziral, Mostar, 2011.
 39. Maretić, Meri, Mrkonjić, Andelko, Razvić, Mili: *Komunikacijske paradigme: županija-javnost*, Informatologija, Hrvatsko komunikološko društvo, Zagreb, vol. 40, broj 2, 2007.
 40. Marković, Goran: *Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine*, Studija o neposrednoj demokratiji i radničkoj participaciji u BiH sa prijedlozima amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine, <www.direktnademokratija.net/dokumenti/ddstudija.doc> 5.1.2012.
 41. Martinović, Drago: *Uloga masovnih medija u slobodnom vremenu djece*, Medijski dijalozi, vol. 4, broj 9, Ekonomski laboratorija za istraživanje tranzicije Podgorica, 2011., str. 455-465
 42. Martinović, Drago: *Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Institut za javnu upravu, Zagreb, god. 13, broj 2, 2013., str. 593-609
 43. Milosavljević, Bogoljub: *Reforma lokalne samouprave u Srbiji*, HKJU – CCPA, god. 12, 2012., broj 3, str. 749-768

44. *Mjesne zajednice – pokretači promjena i sudionici u procesima odlučivanja*, Centar za građansku suradnju, Livno, 2012.
45. Montin, Stig, Amna, Erik: *Zakon o lokalnoj samoupravi i reforma lokalne samouprave u Švedskoj* u: *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Magna agenda, Beograd, 2002.
46. Mujakić, I. Muhamed: *Pravni aspekti financiranja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, Hrvatska i komporativna javna uprava, Institut za javnu upravu, Zagreb, god. 13, broj 2, 2013., str. 611-622
47. Mučalo, Marina, Fratlić, Anita: *Radio na internetu: moda ili potreba?*, Medianali, Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik, vol. 5, broj 10, 2011., str. 21-48
48. Mujakić, I. Muhamed: *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 10, broj 4, 2010., str. 1045-1058
49. *Na pola puta - Izdvajanja vladinog sektora za nevladin sektor u BiH za 2010. godinu*, FSU, CPCD, Sarajevo, 2011. 1.4.2011. <www.sif.ba/publikacije/Na_pola puta-Izdvajanja za_nevladin_sektor_2010.pdf> 1.11.2012.
50. Novičić, Žaklina: *Ustavno ustrojstvo Švajcerske iskustva i pouke*, vol. LIV, broj 3, 2002., str. 307-330
51. Obradović, Đorđe: *Neravnopravnost globalnih medija*, Medijski dijalozi, Podgorica, vol. 3, broj 6, str. 67-79
52. *Opština i javnost*, Centar modernih veština, 2007., Beograd
53. *Participacija građana u procesu donošenja odluka*, Centar za građansku suradnju, Livno, 2009.
54. *Participacija građana u procesu donošenja odluka kroz mehanizam mjesnih zajednica*, Centar za građansku suradnju, Livno, 2010.
55. Pavić, Željko: *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 10, broj 1, 2010., str. 81-131
56. Plenković, Mario: *Holistička analiza odnosa s javnošću (javnošću) / Holistic analysis of the public relations*, Informatologia, Hrvatsko komunikološko društvo, Zagreb, vol. 34, broj 1-2, 2001.
57. Plenković, Mario: *Krizno komuniciranje i teorija odnosa s javnostima*, Mediji, kultura i odnosi s javnošću, Hrvatsko komunikološko društvo, Zagreb, vol. 1, broj 1-2, 2002.
58. Ploštajner, Zlata, Mendeš, Ivona: *Građanska participacija*, u: *Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini*, Fridrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2005., str. 90-104
59. *Pregled web prezentacija lokalne uprave Republike Srpske*, Agencija za informaciono društvo Republike Srpske, Banja Luka, 2011., 15.7.2011. <www.aidrs.org/?dl_id=27> 29.5.2012.
60. *PRIRUČNIK ZA ANALIZU JAVNIH POLITIKA-Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*, ALDI, Goražde, 2007.
61. Pusić, Eugen: *Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 4, broj 1, 2002., str. 3-19
62. Radivojević, Mladen: *E-uprava put do zadovoljnog korisnika*, u: *Moderna uprava*, Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, broj 2, 2009., str. 135-143
63. Ravlić, Slaven: *Pluralizam i participacija: demokratska teorija R. A. Dahla*“ Politička misao, vol. XXXVII, broj 1, 2000., str. 84-98

64. Roljić, Lazo, Altijana Mameledžija: *Elektronsko poslovanje javnog sektora u BiH*, u: Zbornik radova Fakulteta poslovne informatike, Sveučilište/Univerzitet „Vitez“ Travnik, 2010.
65. Silver Sara: *Odnosi s medijima: Priručnik za nevladine organizacije*, Media Diversity Institute, 2003.
66. Skoko, Božo: *Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću*, Milenium promocija, Zagreb, 2006.
67. Spahić, Besim i dr.: *Public Outreach Initiative/Inicijativa za komuniciranje s javnošću*, OSCE, Sarajevo, 2003./2005. (skripta)
68. Stalna konferencija opština i gradova-Savez opština i gradova, *Lokalna samouprava*, Beograd, broj 52, 2011.
69. SUDSKA I UPRAVNA PRAKSA, *Europski sud za ljudska prava*, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9, 2009., broj 2, str. 527–536
70. Šimac, Neven: *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, broj 2, 2012., str. 351-368
71. Široki Brijeg- izvještaj o kvalitetu života za 2012./2013., Centri civilnih inicijativa, 2013. 6.6.2013.
www.cci.ba/download/docs/SIROKI+BRIJEG++2013.pdf/3cd4befbb0b11a9e1c125cf14fd11343 18.6.2013.
72. Tafra-Vlahović, Majda: *Utjecaj novih tehnologija na funkciju odnosa s javnostima*, Medianali, Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik, vol. 1, broj 1, 2007., str. 169-178
73. Trechsel, H., Alexander, Mendez, Fernando: *The European Union and E-Voting*, Routledge, London, 2005.
74. Tropina Godec, Željka: *Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 9, broj 2, 2009., str. 323-340
75. Tuzzi, Arjuna, Padovani, Claudia, Nesti, Giorgia: *Communication and (e)democracy: assessing European e-democracy discourses*, u: Cammaerts, Bart, Carpentier, Nico „Reclaiming the Media Communication Rights and Democratic Media Roles“, Intellect Books, Bristol, UK, Chicago, USA, 2007., str. 31-65
76. UNDP: *e-Spremnost Izvještaj 2009.*, Sarajevo, 2010., 4.11.2010.
www.undp.ba/upload/News/e-Spremnost%202009.pdf 10.1.2012.
77. Učešće građana u donošenju odluka za 2009. godinu, Centri civilnih inicijativa, Banja Luka, 2010.
78. Varagić, Dragan: *Blog osnove*, Novi Sad, 2010., 19.10.2010. www.draganvaragic.com/pdf/BlogOsnove.pdf 20.10.2012.
79. Vejnović, Duško: *Političke (nacionalne), kulturne (vjerske) podjele i govor mržnje su prepoznatljiva obilježja u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini*”, u: Zborniku radova s Međunarodnog skupa na temu „Politička kultura, dijalog, tolerancija i demokratija u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini – stanje, putevi i perspektive za lokalne izbore 2012. godine“, Evropski defentologija centar, Banja Luka, 2012., str. 1-6
80. Velički, Damir: *Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji*, Politička misao, vol. XLV, broj 3-4, 2008., str. 119-135
81. Vujadinović, Dragica: *Civilno društvo i politička kultura*, Filozofska istraživanja, vol. XXVIII, broj 1, 2008., str. 21-33
82. Vujčić, Vladimir: *Tipologija političke kulture*, Politička misao, vol. XXXV, broj 4, 1998., str. 98-131

83. Vujčić, Vladimir: *Politička participacija*, Politička misao, vol. XXXVII, broj 1, 2000., str. 115-140
84. Vulić, Vladimir: *Društveni mediji kao inovativni oblik neplaćenih medija*, Medijski dijalozi, Ekonomski laboratorijski istraživanje tranzicije Podgorica, vol. 4, broj 9, 2011., str. 115-132

3) Ostali izvori

1. Akcioni plan razvoja informacionog društva u BiH, Vijeće ministara BiH, 2004., 8.10.2004.
<www.undp.ba/upload/publications/Akcioni%20plan%20razvoja%20ID%20u%20BiH.pdf> 14.1.2012.
2. Anex 4 – Ustav Bosne i Hercegovine, 20.2.2006
<www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf> 20.10.2012.
3. Europska vladavina, Bijela knjiga, Brisel, 2001., 6.6.2005.
<www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/4/4> 18.1.2012.
4. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Strasbourg, 1985., 15.7.2009.
<www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf> 5.2.2012.
5. ISTRAŽIVANJE Efikasnost E-komunikacije između organa lokalne samouprave i građana, 24. 1. 2012. <www.naled-serbia.org/documents/download/E-komunikacija%20izmedju%20organova%20lokalne%20samouprave%20i%20gradjana%20-%20skraceni%20izvestaj.pdf> 30.12.2012.
6. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranim javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, <narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_11_140_3402.html> 30.12.2012.
7. Koprić, Ivan: *Predavanja o teritorijalnoj organizaciji hrvatske lokalne samouprave*, prosinac 2012.
8. Martinović, Drago: *Novi mediji u funkciji razvijanja participativne demokracije u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, doktorska disertacija, 2014.
9. Mediji u BiH 2013. medijske slobode, profesionalizam i izazovi, april/travanj 2013.
<www.bhnovinari.ba/images/stories/pdf/istrazivanja/bih_medijske_slobode_mpr_2013.pdf> 16.5.2013.
10. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 23.7.2009.
<www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=1557> 28.1.2012.
11. Memić, Milana: *Postizanje izvrsnosti u sustavu javnih komunikacija organa lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u funkciji participativne demokracije*, završni rad, Sveučilište Josipa Juraja Strossmayera u Osijeku, 2012.
12. Mišić Mihajlović, Snežana: *Politička participacija građana u BiH*, 26.7.2010.
<arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?a=pdf&l=bs&id=1974> 21.10.2012.
13. Monitoring implementacije Strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj, MDP Inicijative, 2011., 8.10.2012.
<www.mdpinicijative.ba/images/dokumenti/Monitoring%20RS%20Strategije%20za%20razvoj%20lokalne%20samouprave.pdf> 29.11.2012.

14. Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2012., 28.11.2012. <www.magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> 8.12.2012.
15. Odluka o osnovama uporabe elektroničkog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja, Službeni glasnik BiH, broj: 21/09
16. Opća deklaracija o ljudskim pravima, 17.10.2002. <www.ffzg.unizg.hr/hre-edc/Deklaracijaljp.pdf> 28.1.2012.
17. Opšti komentari Komiteta za ljudska prava, 5.3.2010. <www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10:opte-preporuke-komiteta&download=178:opti-komentari-komiteta-za-ljudska-prava&Itemid=54> 29.1.2012.
18. Pejić, Željka: *Javnost i reforma lokalne uprave u Bosni i Hercegovini*, magisterski rad, Univerzitet u Tuzli, 2006.
19. Pravilo 55/11 o pružanju audiovizualnih usluga, RAK, 10.1.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1326194068> 5.1.2013.
20. Pravilo 57/2011 o javnim radio i televizijskim postajama, RAK, 8.1.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1326194068> 4.1.2013.
21. Pravilo 58/2011 o pružanju medijskih usluga radija, RAK, 9.1.2012. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1326194068> 4.1.2013.
22. Predavanje iz kolegija Osnove uprave, <www.scribd.com/doc/52363464/osnove-uprave-predavanja> 22.8.2012., str. 18., u: Pusić, Eugen: Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 107-153
23. Pregled web prezentacija lokalne uprave Republike Srpske, AIDRS, 15.7.2011. <www.aidrs.org/wp-content//files/PVPLU-RS-v_1_1.pdf> 29.5.2012.
24. Pregled web prezentacija lokalne uprave Republike Srpske, AIDRS, 2.4.2013. <www.aidrs.org/wp-content//files/2013-RSP-ANA-PVPLU-RSOF-1_0.pdf> 10.5.2013.
25. Principi, smjernice i protokoli za učešće javnosti u odlučivanju na lokalnom nivou, 18.7.2012. <www.mdpinicijative.ba/images/dokumenti/BiH%20Principi,%20smjernice%20i%20protokoli%20za%20ucesce%20javnosti%20u%20odlucivanju%20na%20lokalnom%20nivou.pdf> 28.11.2012.
26. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK): *Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu*, 2012., 30.7.2012. <www.rak.ba/bih/index.php?uid=1272548201> 9.8.2012.
27. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK): *Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu*, 2013., 30.5.2013. <www.rak.ba/bih/index.php?uid=1272548201> 31.5.2013.
28. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK): *Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu*, 2014., 14.5.2014. <www.rak.ba/hrv/index.php?uid=1272796836> 20.5.2014.
29. Regulatorna agencija za komunikacije (RAK): *GODIŠNJI IZVJEŠTAJ REGULATORNE AGENCIJE ZA KOMUNIKACIJE ZA 2013. GODINU*, 2014., 27.5.2014. <www.rak.ba/bih/index.php?uid=1272548129> 2.6.2014.
30. Smjernica 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 <eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32007L0065> 27.2.2013.

31. Statistički godišnjak SR BiH 1990., Republički zavod za statistiku, Sarajevo, 1990.
32. Statut Grada Banja Luka, Službeni glasnik Grada Banja Luka, broj: 25/05, 30/07, 17/12 i 20/14
33. Statut Grada Bijeljina, Službeni glasnik Grada Bijeljina, broj: 8/13
34. Statut Grada Mostara, Gradski Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 4/04 i Službeni glasnik Grada Mostara, broj: 8/09 i 15/10
35. Statut Grada Sarajeva – prečišćeni tekst, Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 34/08
36. Statut Općine Goražde, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona, Goražde, broj: 13/07 <www.gorazde.ba/dokumenti/statut.pdf> 3.9.2012.
37. Statut Općine Široki Brijeg, Službeni glasnik Općine Široki Brijeg, broj: 4/08 i 5/12
38. Statut Općine Tuzla, Službeni glasnik Općine Tuzla, broj: 2/99, 9/00, 2/08 i 12/09
39. Statut mjesne zajednice Grad 1, Općina Livno, 2010.
40. Strategija komuniciranja Općine Jajce”, 11.1.2010. <www.opcina-jajce.ba/index.php/dokumenti/cat_view/40-strategija-komuniciranja.html> 30.1.2012.
41. Strategija partnerstva lokalne samouprave s građanima u Općini Široki Brijeg, Službeni glasnik Općine Široki Brijeg, broj: 2/08
42. Strategija razvoja elektronske vlade 2009.-2012., Vlada Republike Srpske, 12/2008. 23.12.2008. <www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Strategija%20razvoja%20eVlade%20RS%20%282009-2012%29.pdf> 14.1.2012.
43. Strategija razvoja informacionog društva u BiH, Vijeće ministara BiH, 2004., 8.10.2004. <www.undp.ba/upload/publications/Strategija%20razvoja%20ID%20u%20BiH.pdf> 13.1.2012.
44. Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009.-2015. godine, 2010., 2.3.2011. <www.vladars.net/sr-SP- Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Documents/strategija%20razvoja%20lokalne%20samouprave%20u%20republici%20srpskoj%20za%20period%202009-2015.pdf> 2.1.2012.
45. Strategija reforme javne uprave u BiH, Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske, Vlada Brčko distrikta, 2006., 3.10.2006. <www.ecdl.ba/Strategija_reforme_javne_uprave.pdf> 13.1.2012.
46. Strateški plan razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, 2006., 13.7.2006. <www.sogfbih.ba/design/links_open.php?id=11> 2.1.2012.
47. Škrbić, Mirna: *Participacija građana*, 14.7.2007. <arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?id=154&l=bs> 29.1.2012.
48. Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, 8.3.2006. <www.coe.ba/pdf/Rec_on_participation_of_citizens_in_public_like.pdf> 29.11.2012.
49. Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 63/04, 50/07 i 84/10
50. Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 51/12
51. Ustav Bosne i Hercegovine, 20.2.2006. <www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf> 20.10.2012.

52. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08
53. Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01 i 28/04
54. Ustav Njemačke, 12.11.2009. <www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html> 4.2.2012.
55. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 85/10
56. Ustav Republike Slovenije, 25.5.2007. <www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html> 1.2.2012.
57. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj: 98/06, 1.11.2007. <www.nb.rs/view_file.php?file_id=1975> 5.1.2012.
58. Ustav Republike Srpske sa amandmanima, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05
59. Ustav Švicarske, 8.2.2011. <www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html> 29.1.2012.
60. Ustav Unsko-sanskog kantona – prečišćeni tekst, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, broj: 1/04 i 11/04
61. Ustav Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, broj: 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03, 10/04 i 17/11
62. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 121/12
63. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 12/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12
64. Zakon o elektroničkom potpisu, Službeni glasnik BiH, broj: 91/06
65. Zakon o elektroničkom pravnom i poslovnom prometu, Službeni glasnik BiH, broj: 88/07
66. Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 110/08
67. Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 59/08
68. Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, broj: 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12
69. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – pročišćeni tekst, Narodne novine, broj: 19/13
70. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, broj: 129/07
71. Zakon o lokalnoj samoupravi, 13.9.2004.
<www.regeringen.se/content/1/c6/03/91/65/16f96742.pdf> 1.2.2012.
72. Zakon o lokalnoj samoupravi, 27.9.2007.
<www.uradni-list.si/1/content?id=82670#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi-%28uradno-precisceno-besedilo%29-%28ZLS-UPB2%29> 3.2.2012.
73. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 101/04, 42/05 i 118/05
74. Zakon o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona, broj: 6/98
75. Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Zapadnohercegovačke, Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, broj: 3/09 i 18/11

76. Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, 5.4.2005. <www.skupstinabd.ba/zakoni/64/h/Zakon%20o%20mjesnim%20zajednicama%20u%20Brcko%20distrikto-Sl.glasnik%20Brcko%20DC,br.3-03.pdf> 21.4.2013. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 3/03 i 19/07
77. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09
78. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14
79. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, broj: 33/96, 92/01, 44/06, 58/06 i 38/09
80. Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 42/10
81. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Službeni glasnik RS, broj: 48/94 i 11/98
82. Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik BiH, broj: 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11
83. Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 20/01
84. Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 32/01 i 48/11
85. Zakon o udruženjima i fondacijama Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 45/02
86. Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj: 32/01 i 42/03
87. Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 52/01 i 42/05
88. Zakon o zaštiti osobnih podataka, Službeni glasnik BiH, broj: 49/06 i 76/11
www.aidrs.org Agencija za informaciono društvo Republike Srpske
www.aktivnigradjani.ba EKUS projekt
www.alvrs.com Savez opština i gradova Republike Srpske
www.analitika.ba Centar za društvena istraživanja Analitika
www.audienceba.gemius.com Agencija Gemius d.o.o.
www.banjaluka.rs Službena web-stranica Grada Banja Luke
www.bhas.ba Agencija za statistiku BiH
www.bgcentar.org.rs Beogradski centar za ljudska prava
www.bhnovinari.ba Udruženje/Udruga BH novinari
www.bihac.org Službena web-stranica Općine Bihać
www.bihgap.ba Projekt upravne odgovornosti
www.books.google.com Pretraživanje knjiga
www.ccbh.ba Ustavni sud Bosne i Hercegovine
www.ccibih.org Centri civilnih inicijativa Sarajevo
www.cem.ba Centar za edukaciju mladih Travnik
www.cgs-livno.net Centar za građansku suradnju Livno
www.cipr.co.uk Britanski institut za odnose s javnošću
www.civilnodrustvo.ba Resursni centar civilnog društva
www.coe.ba Službena web-stranica Vijeća Europe u Bosni i Hercegovini

www.coe.int Službena web-stranica Vijeća Europe
www.cpcd.ba Centar za promociju civilnog društva
www.cspl.ba Centar za slobodan pristup informacijama
www.donprijeđor.com DON Prijedor
www.dprg.de Njemačka udruga za odnose s javnostima
www.ec.europa.eu Službena web-stranica Europske komisije
www.eko-zh.siroki.net EKO-ZH Široki Brijeg
www.edemokracija.hr Institut za nove medije i e-demokraciju
www.edisonresearch.com Edision Research
www.e-participation.eu Internet stranica Europske komisije o e-participaciji
www.epractice.eu Internet stranica Europske komisije o elektroničkoj upravi
www.epp.eurostat.ec.europa.eu Statistički web-portal EU
www.e-hrvatska.hr Ministarstvo uprave Republike Hrvatske
www.esrpska.com Portal javne uprave Republike Srpske
www.estonia.eu Službena web-stranica Republike Estonije
www.eur-lex.europa.eu Acces to European Union law
www.facebook.com/unitedwomenbl Fondacija udružene žene Banja Luke
www.facebook.com/zeneTuzle Udruženje žena Tuzle
www.fes.ba Friedrich Ebert Stiftung
www.ffzg.unizg.hr Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
www.gfk.ba Međunarodni centar za istraživanje tržišta
www.globalwebindex.net Global Web Index
www.gorazde.ba Službena web-stranica Općine Goražde
www.gradbijeljina.org www.sobijeljina.org Službena web-stranica Grada Bijeljine
www.hr.wikipedia.org Wikipedija
www.huoj.hr Hrvatska udruga za odnose s javnošću
www.idea.gov.uk Local Government Improvement and Development
www.iju.hr Institut za javnu upravu
www.inepa.si Slovenski Inštitut za elektronsko partcipacijo
www.internationalbudget.org International Budget Partnership
www.internetworldstats.com Internet World Stats
www.internews.ba Internews u Bosni i Hercegovini
www.ipra.org Međunarodna udruga za odnose s javnošću
www.izbori.ba Središnje izborno povjerenstvo
www.klix.ba Informativni portal
www.kresevo.ba Službena web-stranica Općine Kreševo
www.kultbih.org Institut za razvoj mladih KULT
www.ladonja.org Udruga građana Ladonja
www.ldamostar.org Agencija za lokalnu demokratiju LDA Mostar
www.livno.ba Službena web-stranica općine Livno
www.ljudskaprava.ba Centar za ljudska prava
www.lokalnahrvatska.hr Projekt „Lokalna Hrvatska“
www.med-dij.com Znanstveni časopis Medijski dijalazi
www.media.ba Mediacentar Sarajevo
www.mkrt.gov.ba Ministarstvo komunikacija i prometa BiH
www.mostar.ba Službena web-stranica Grada Mostara
www.mprh.hr Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske
www.nakladaslap.com Naklada "Slap"
www.naled-serbia.org Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj
www.ngo.ba Portal nevladinih organizacija

www.novamz.ba Portal CCI-a za projekt „Nove mjesne zajednice za novu lokalnu upravu u BiH“
www.novigradsarajevo.ba Službena web-stranica Općine Novi Grad Sarajevo
www.opcinabosanskakrupa.ba Službena web-stranica Općine Bosanska Krupa
www.opcinatravnik.com.ba Službena web-stranica Općine Travnik
www.opcinazivinice.org Službena web-stranica Općine Živinice
www.orasje.ba Službena web-stranica Općine Orašje
www.osce.org Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
www.oscebih.org Organizacija za europsku sigurnost i suradnju u Bosni i Hercegovini
www.parco.gov.ba Ured koordinatora za reformu javne uprave
www.pravo.unizg.hr Pravni fakultet u Zagrebu
www.prijedorgrad.org Službena web-stranica Grada Prijedora
www.prsa.org Američko društvo za odnose s javnošću
www.radiodas.com Radio Daš Bijeljina
www.radiolivno.info Radio Livno
www.radioorasje.com Radio postaja Orašje
www.radioprijedor.jimdo.com Radio Prijedor
www.radiosarajevo.ba Radio Sarajevo
www.radiosirokibrijeg.com Radio postaja Široki Brijeg
www.radiox.ba Omladinski radio X Mostar
www.rak.ba Regulatorna agencija za komunikacije
www.rsp.hr Revija za socijalnu politiku
www.rtv7.ba Radio televizija Tuzla
www.rtvbihac.ba Radio televizija Bihać
www.rtvpk.com Radio televizija Bosansko-podrinjskog kantona
www.rtvze.ba Radio televizija Zenica
www.sarajevo.ba Službena web-stranica Grada Sarajeva
www.sif.ba Fondacija za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini
www.sioz.ba Savez izviđača Općine Zenica
www.sirokibrijeg.ba Službena web-stranica Općine Široki Brijeg
www.sitetest.idea.gov.uk Local Government Improvement and Development
www.skupstinabd.ba Službena web-stranica Skupštine Brčko distrikta BiH
www.socialbakers.com Portal za statistiku i analizu društvenih mreža
www.socialnumbers.com Statistički portal
www.sogfbih.ba Savez općina i gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine
www.sovicidonji.com Službena web-stranica mjesne zajednice Sovići Donji
www.stina.hr Nezavisna novinska agencija
www.ti-bih.org Transparency International Bosna i Hercegovina
www.tnt.ba Radio TNT Travnik
www.tuzla.ba Službena web-stranica Općine Tuzla
www.unoradiobl.com Uno radio Banja Luka
www.undp.ba Razvojni program Ujedinjenih naroda
www.unpan.org United Nations Public Administration Network
www.usora.com Službena web-stranica Općine Usora
www.virtuelniparlament.ba Virtualni parlament
www3.weforum.org World Economic Forum
www.wp.celic.com.ba Službena web-stranica Općine Čelić
www.zenica.ba Službena web-stranica Općine Zenica
www.zerfass.de Prof. dr. Ansgar Zerfass, University of Leipzig
web-stranice općina i gradova u Bosni i Hercegovini i regiji

**POPIS
GRAFIKONA,
TABLICA I
FOTOGRAFIJA**

POPIS GRAFIKONA, TABLICA I FOTOGRAFIJA

Popis grafikona:

- Grafikon 1. Raspodjela javnih prihoda u Republici Srpskoj..... 40
- Grafikon 2. Raspodjela javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine 41
- Grafikon 3. Raspodjela javnih prihoda županijama 41
- Grafikon 4. Spol ispitanika 98
- Grafikon 5. Broj ispitanika po starosti 98
- Grafikon 6. Mjesna zajednica 98
- Grafikon 7. Obrazovanost ispitanika 98
- Grafikon 8. Upoznatost i sudjelovanje u procesu donošenja odluka 99
- Grafikon 9. Sudjelovanje građana u odlučivanju prema godinama starosti 100
- Grafikon 10. Informiranje građana o aktivnostima mjesne i lokalne samouprave (1. skupina) 101
- Grafikon 11. Informiranje građana o aktivnostima mjesne i lokalne samouprave (2. skupina) 101
- Grafikon 12. Zadovoljstvo kvalitetom pruženih usluga općinskih/gradskih službenika 104
- Grafikon 13. Stupanj informiranosti građana o načinima i mogućnostima sudjelovanja u odlučivanju 104
- Grafikon 14. Stupanj informiranosti građana (građani i općinski/gradski službenici za odnose s javnošću) 106
- Grafikon 15. Prepreke u sudjelovanju građana u procesima odlučivanja 108
- Grafikon 16. Komuniciranje građana s općinskim/gradskim tijelima vlasti putem e-maila 108
- Grafikon 17. Indikatori povećanja razine sudjelovanja građana u odlučivanju 202

Popis tablica:

- Tablica 1. Alati za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka 93

• Tablica 2. Popis radio postaja koje su obuhvaćene istraživanjem	130
• Tablica 3. Radio postaje na internetu.....	136
• Tablica 4. Popis nevladinih organizacija, njihovih web-adresa i općina/gradova u kojima su obavljeni intervju s predstavnicima nevladinih organizacija i službenicima za rad s nevladnim organizacijama	146
• Tablica 5. E-spremnost zemalja regije prema podacima Svjetskog ekonomskog foruma (World Economic Forum) u 2012., 2013. i 2014. godini	175
• Tablica 6. Ažuriranost web-stranica.....	182
• Tablica 7. Korisnici e-maila u jedinicama lokalne samouprave.....	183
• Tablica 8. Korištenje alata novih medija	184
• Tablica 9. Broj kategorija na web-stranicama općina/gradova	185

Popis fotografija:

• Fotografija 1. Domaće i međunarodne ne/vladine organizacije su implementatori brojnih projekata povećanja sudjelovanja građana u odlučivanju.....	30
• Fotografija 2. Normativno-pravni akti koji reguliraju sudjelovanje građana u odlučivanju.....	58
• Fotografija 3. Općine/gradovi u kojima je provedeno istraživanje.....	96
• Fotografija 4. Detalj s anketiranja građana.....	103
• Fotografija 5. Detalj s intervjeta sa službenicom za odnose s javnošću	107
• Fotografija 6. Detalj s anketiranja građana.....	109
• Fotografija 7. Detalj s javne rasprave	113
• Fotografija 8. Tjedne novine.....	127
• Fotografija 9. Dnevne novine	128
• Fotografija 10. Informativni bilteni općina/gradova	128
• Fotografija 11. Detalj s intervjeta s urednikom na radio postaji.....	132
• Fotografija 12. Detalj s intervjeta s predstnikom nevladine organizacije	147
• Fotografija 13. Detalj s intervjeta s načelnicom Službe za društvene djelatnosti	149
• Fotografija 14. Alati novih medija.....	162
• Fotografija 15. Web-stranice općina/gradova.....	182
• Fotografija 16. Detalj s intervjeta sa službenicom za odnose s javnošću	195

Knjiga „Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi“ autora dr. sc. Drage Martinovića, napisana sociolektom savremene komunikologije, predstavlja doprinos razvoju komunikologije, posebno područjima političke komunikacije i komunikologije novih medija, lokalne samouprave, ali i procesima demokratske tranzicije bosanskohercegovačkog društva. Rezultati istraživanja prikazani u knjizi predstavljaju značajan doprinos u razumijevanju komunikacijske varijable fenomena građanske participacije u lokalnoj upravi, s naglaskom na faktore izvrsnosti odnosa s javnostima utemeljenim na online medijima. Izvedena su veoma značajna i dragocjena uopćavanja koja obogaćuju fond naučnih informacija kako u komunikologiji novih medija tako i u politologiji. Ova knjiga, teoretičara i praktičara iz područja medija i lokalne samouprave dr. Drage Martinovića, predstavlja uistinu multidisciplinarni pristup promociji participacije građana kao jednom od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima uz korištenje medija, te e-participaciji, demokraciji, zakonsko-pravnoj regulativi sudjelovanja građana u odlučivanju i kao takva bit će korisna ne samo akademskoj zajednici i teoretičarima medija, već i mnogo široj javnosti.

*Iz recenzije dr. sc. Najila Kurtića, redovitog profesora na Filozofskom fakultetu
Univerziteta u Tuzli*

Uzeta u cjelini knjiga pod naslovom „Mediji i promocija participacije građana u lokalnoj samoupravi“ autora dr. sc. Drage Martinovića predstavlja zaokruženu komunikološko-politološku naučnu studiju. U knjizi je izložena teorijska osnova lokalne samouprave i uloga novih medija u stvaranju uslova i prepostavki za participaciju građana u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Izvedena sinteza empirijskog istraživanja omogućila je relevantnu naučnu spoznaju o dostignutom stepenu participacije građana u oblikovanju javnih politika na razini jedinica lokalne samouprave. Knjiga će biti od koristi za dalja istraživanja uloge medija i posebno novih medija u stvaranju prepostavki za aktivno građanstvo u upravljanju javnim poslovima u lokalnim zajednicama. Knjiga će imati i svoje mjesto u edukaciji studenata komunikologije i politologije, kao i djelatnika na poslovima odnosa sa javnošću u opština i gradovima.

*Iz recenzije dr. sc. Mirka Pejanovića, redovitog profesora na Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Sarajevu*



ISBN 978-9958-056-01-7



9 789958 056017