

**PRIRUČNIK ZA PRAĆENJE RADA
LOKALNIH ORGANA VLASTI**



***„Demokracija počinje u gradovima i selima Europe. Nema demokracije bez
lokalne demokracije.“***

(Giovanni Di Stasi, bivši predsjednik Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti)

**PRIRUČNIK ZA PRAĆENJE RADA
LOKALNIH ORGANA VLASTI**

Izdavač:

Centar za građansku suradnju, Livno

G.Jurkića 8a, 80101 Livno

Tel/fax: 034 202 770

E-mail: cgs-li@tel.net.ba

www.cgs-livno.net

Urednici:

Zulka Baljak

Asmir Orman

Lektura:

Stjepana Ivanuš

Dizajn i print:

Tiskara List, Livno

Tiraž

50

Livno, srpanj/juli 2017



Ovaj dokument je proizveden u okviru WeBER projekta - Program malih grantova za organizacije civilnog društva za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou, koji finansijski podržavaju Evropska unija i Ambasada Kraljevine Holandije. Sadržaj ovog dokumenta odgovornost je Centra za građansku suradnju i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije i Kraljevine Holandije.

SADRŽAJ

UVOD	6
O priručniku i kako ga koristiti	7
1. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini	8
2. Lokalna samouprava u Federaciji BiH – koncept, nadležnosti i organi	9
2.2. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine	10
2.2. Organi općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine	11
2.3. Međusobni odnosi vijeća i načelnika	12
3. Svrha i značaj praćenja rada lokalnih organa vlasti	15
3.1. Pravni okvir	15
3.2. Odgovornost civilnog društva, medija i građana	15
4. Praćenje rada općinskog vijeća	17
4.1. Civilno društvo i praćenje rada općinskih vijeća	17
5. Metode i tehnike monitoringa	19
5.1. Izvori podataka i praćenja rada općinskog vijeća	19
5.1.1. Dokumenti koji reguliraju rad OV	19
5.1.2. Mediji kao izvor podataka o radu OV	21
6. Kako pratiti rad Općinskog vijeća?	21
6.1. Prisustvovanje sjednicama općinskih vijeća	21
6.2. Analiza dokumenata o radu općinskog vijeća	22
7. Preporuke za praćenje rada općinskog vijeća	23
7.1. Praćenje rada općinskog vijeća	23
7.2. Pripreme prije sastanka	23
7.3. Zasjedanje vijeća	24
7.4. Proces donošenja odluka	25
7.5. Odnosi između općinskih vijeća i ostalih lokalnih organa	26
7.6. Prisustvo ostalih organa lokalne samouprave u radu općinskog vijeća	26
7.7. Kontrola rada poduzeća, ustanova i organa čiji je osnivač općina	27
7.8. Stalna i privremena radna tijela lokalnih vijeća	27
7.9. Transparentnost rada općinskog vijeća	28
8. Odgovorno upravljanje općinom	30
8.1. Općinska uprava	30
8.2. Financiranje lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine	30
9. Praćenje rada općinske uprave	32
9.1. Kapaciteti za planiranje razvoja	32
9.2. Kapaciteti za upravljanje i proračun	33
9.3. Preuzimanje odgovornosti	33
9.4. Javnost rada - općina, građani, mediji, komunikacija	34

10. Monitoring sudjelovanje građana u zajednici i procesima odlučivanja	35
10.1. Akcija kroz informaciju	35
10.2. Akcija kroz intervenciju	35
10.3. Akcija kroz suradnju u zajednici	35
10.4. Akcija kroz partnerstvo	36
11. Općine, mediji i komunikacija	37
11.1. Mediji u zajednici (standard i kriteriji)	37
11.2. Inicijativa komuniciranja s javnostima (standard, kriteriji)	38
12. Lokalno javno mišljenje	38
12.1. Istraživanje lokalnog javnog mnijenja – jedan od preduvjeta za demokratizaciju lokalnih vlasti	38
12.2. Sedam uvjeta za uspostavljanje demokratske i djelotvorne lokalne vlasti	39
13. Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	43
13.1. Osnovna pravila o slobodi pristupa informacijama	44
13.2. Postupak za ostvarivanje prava	44
14. Informiranje javnosti	46
14.1. Izvještavanje javnosti o radu organa lokalne samouprave	47
Općinsko vijeće iz pogleda medija	47
Etičke norme	47
Profesionalna uporišta	47
Praktični savjeti	48
14.2. Kako ocjenjivati lokalnu upravu?	50
Korištena literatura	51

Pravo na lokalnu samoupravu sastavni je dio općih ljudskih prava i jedno od temeljnih opredjeljenja u osiguranju najviših standarda ljudskih prava i sloboda. Pri tome, lokalna vlast je najbliža i najvažnija građanima a neposredno je odgovorna za kreiranje sredine koja omogućava ekonomski razvoj i jako civilno društvo.

Koncept lokalne samouprave utvrđen je *Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi* koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 12. 07. 2002. godine, a podrazumijeva lokalnu samoupravu kao pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, uređuju i rukovode dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i kvalitetno odgovoriti na svakodnevne i konstantne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu.

U skladu sa preporukama međunarodnih organizacija i ciljevima iz Strategija razvoja lokalne samouprave u BiH, organi lokalne samouprave u BiH sve više otvaraju mogućnosti za povećanje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka. U isto vrijeme, građani sve više shvaćaju značaj i vrijednosti svoga angažmana u javnom životu, odnosno preuzimanja dijela odgovornosti za donošenje odluka i na sebe, ne prepuštajući razvoj lokalne zajednice samo u ruke političara.

Ovaj priručnik ima za cilj podizanje razine svijesti o značaju i standardima lokalne samouprave kod nositelja lokalne vlasti, građana i cjelokupne javnosti. Cilj praćenja, odnosno monitoringa rada lokalnih vlasti, je pružanje potpore općinskim vlastima kako bi poboljšali učinkovitost i odgovornost u zastupanju interesa građana te stupanj informiranosti, transparentnosti, ukazivanje na nedostatke i probleme te povećanje sudjelovanja građana u procesima odlučivanja.

Pratiti rad lokalnih vlasti tj. sustavno i trajno prikupljati informacija, analizirati ih i informirati javnost o tome, te zagovarati promjene tamo gdje je potrebno, najznačajniji je dio rada civilnog društva, jer to je upravo ono što građani najviše i očekuju. Internet, nove tehnologije, društvene mreže su dovele do potpuno nove ere u ovom procesu. Nikad nije bilo više informacija, nikad nije bilo više ljudi koji imaju pristup istima.

Ali kako prepoznati bitne informacije, kako postojeće informacije prezentirati na razumljiv način, kako izvući i prezentirati prave zaključke, te kako identificirati prioritete potrebe za promjenom i dalje je najveći izazov sa kojim se ovaj proces suočava.

Sudjelovanje građana u ovome procesu ojačava rad lokalne uprave, doprinosi lokalnom razvoju, te poboljšava uvjete življenja za cijelu zajednicu. Stoga je doista važno uključiti najsuvremenija saznanja o participaciji građana u redovne procese odlučivanja. Korištenje iskustava i modela iz ovoga djelokruga koji se koriste u drugim zemljama i regijama može doprinijeti dugoročnoj održivosti građanskog sudjelovanja na lokalnoj razini, te potaknuti konstruktivan dijalog između predstavnika vlasti i građana.

Centar za građansku suradnju primjenjuje participatorne modele, te pouke iz svoga dugogodišnjeg iskustva u izgradnji partnerstva građana i vlasti kako bi razvili podršku kod lokalnih vlasti za participaciju građana. Kroz naše aktivnosti ističemo prednosti participatornog pristupa i podržavamo predstavnike lokalnih vlasti i građanskih grupa u izradi i korištenju ovakvoga modela.

Pored brojnih aspekata participacije, posebno naglašavamo monitoring rada općinskih vijeća i općinskih uprava, kao konstruktivni oblik dvosmjerne komunikacije. Pratiti rad lokalnih vlasti, analizirati rezultate, donijeti zaključke, informirati javnost o tome, te zagovarati

promjene tamo gdje je potrebno, građani se nameću kao partneri općinama u kreiranju i provedbi politika, a ovakvo partnerstvo je neophodno za kvalitetnu lokalnu samoupravu.

Ono što je iznimno važno za one koji prate ili će pratiti rad općinskih vijeća i općinske uprave, je to da promatraju određene parametre u radu, koje će kasnije kroz analizu i sumiranje obvezno predstaviti javnosti putem medija. Na taj način se omogućuje svakom građaninu da ima uvid u rad općinskog vijeća i općinske uprave, te ih se na taj ali i druge načine (okrugli stolovi, ciljana edukacija, tiskanje letaka i biltena, web prezentacije, ankete, ulične štandove) može uključiti u kreiranje lokalne politike, u smislu da građanima bude na prvom mjestu zastupanje njihovog dobra i njihovih interesa.

O priručniku

Uloga ovoga priručnika je da predstavnicima civilnog sektora i medija pruži sredstvo koje će im omogućiti da na adekvatan način prate rad organa lokalne samouprave, a naročito općinskih vijeća koja su glavni donositelji odluka na lokalnoj razini.

Da bi se postigla veća razina javnosti i odgovornosti u radu organa lokalne samouprave s jedne strane, te bolja uključenost građana u proces donošenja odluka s druge, donosimo neophodne podatke iz sfere rada općinske uprave, kao prvi neophodan korak u ovom procesu.

Tako se na početku priručnika mogu naći informacije o ustroju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (BiH) i Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), nadležnostima i organima jedinica lokalne samouprave i njihovim međusobnim odnosima. Slijedi dio koji govori o svrsi i značaju praćenja ili monitoringa rada lokalnih organa vlasti te zakonskog okvira u kojem djeluju jedinice lokalne samouprave. Nakon toga slijede informacije koje se odnosi na izvore podataka i metode za praćenje rada općinskog vijeća ali i općinske uprave što otvara novo poglavlje koje se odnosi na samu tehniku monitoringa. U ovim poglavljima moguće je još naći i tekst o tome koje oblasti treba obuhvatiti monitoringom, kako doći do objektivnih pokazatelja o radu organa općinskog vijeća i uprave. Slijede poglavlja koje govori o monitoringu sudjelovanja građana u zajednici i procesima odlučivanja te monitoringa dijaloga između lokalnih vlasti, medija i građana. Za monitore je posebno važan dio priručnika koji se odnosi na jedan od najefikasnijih mehanizama za dobivanje informacija od organa lokalne samouprave tj. korištenje odredbi Zakona o slobodni pristupa informacijama od javnog značaja. Slijedi poglavlje o načinu provedbe ispitivanja stavova građana o radu organa lokalne samouprave što predstavlja jedan od preduvjeta za demokratizaciju lokalnih vlasti. Pošto mediji dosta pažnje poklanjaju praćenju rada općinskih vijeća postoji i poseban dio namijenjen novinarima (ali i monitorima civilnog društva) sa praktičnim savjetima za izvještavanje sa sjednica općinskih vijeća.

Nadamo se da će ovaj priručnik biti od koristi svima koji budu pratili rad organa općinske uprave što će svakako doprinijeti stvaranju odgovornije i efikasnije lokalne samouprave, aktivnijih građana, medija i civilnog društva.

1. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini

Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine (BiH) regulirano je Ustavom iz 1995. (Aneks IV Općeg okvirnog mirovnog ugovora za BiH). Komplikirana struktura države uvjetovala je i nefunkcionalnu strukturu lokalne samouprave. Za razumijevanje stanja lokalne samouprave u BiH potrebno je imati u vidu da je ona država izrazito složene organizacione i funkcionalne strukture u kojoj postoje dva entiteta sa visokim stupnjem samostalnosti i nadležnosti u vršenju funkcija državne vlasti. Centralni organi državne vlasti BiH imaju vrlo ograničen obim funkcija i nadležnosti.

Lokalna samouprava u BiH razvija se kroz dva odvojena i u izvjesnoj mjeri različita podsistema – onaj u Republici Srpskoj i onaj u FBiH. Međutim, pošto se entiteti Bosne i Hercegovine međusobno veoma razlikuju, to i lokalna samouprava ima donekle različit tretman u Republici Srpskoj i FBiH. To se ogleda u različitim nadležnostima koje ustavi i zakoni povjeravaju općinama kao jedinicama lokalne samouprave, u različitom stupnju u kojem općine ostvaruju povjerenja im ovlaštenja i u različitom odnosu općina sa višim nivoima vlasti.

Ustav BiH ne sadrži ni jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Samo se na jednom mjestu govori o teritorijalnoj organizaciji BiH, i to u odredbi kojom se utvrđuje obaveza entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica da su dužni pridržavati se ovog ustava i općih načela međunarodnog javnog prava (čl. III.3.b).

Većina trenutno važećih ustava u razvijenim i modernim državama lokalnu samoupravu tretira kao pravo građana te detaljno definira pravo lokalne samouprave. To nije slučaj sa važećim Ustavom BiH iz 1995. u kojem se uopće ne spominje lokalna samouprava. Ustav ne sadrži ni jednu opću normu kojom bi se garantiralo pravo čovjeka na lokalnu samoupravu.

Međutim, s obzirom na to da je BiH potpisala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, Povelja je postala sastavni dio pravnog sistema BiH, mada sva ustavna i zakonska rješenja u BiH još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom.

Trenutno u BiH egzistiraju dva različita sistema lokalne samouprave, jer su entitetskim ustavima i zakonima uspostavljena različita i oprečna rješenja u brojnim pitanjima položaja, nadležnosti i funkcioniranja općina, gradova i drugih oblika lokalne samouprave. Na području FBiH je 80 općina i gradova, a Republika Srpska administrativno je podijeljena na 64 općine i grada. Brčko je zasebna administrativna jedinica – Distrikt.

Entitetskim zakonodavstvom osiguran je normativni okvir, ali je unaprjeđenje organizacije i funkcioniranje lokalne samouprave u praksi dugoročan proces. Oba modela lokalne samouprave u entitetima, iako vrlo slični, imaju svoje prednosti i nedostatke, a osnovni problem kod oba modela je nedovoljna autonomija lokalne samouprave, koja se odražava na njezino normalno funkcioniranje.

Za adekvatno sagledavanje stanja lokalne samouprave u BiH potrebno je imati u vidu bar osnovne karakteristike državnopravnog uređenja, stanja pravnog sistema i organizaciju državne vlasti Bosne i Hercegovine.

Ostvarivanje lokalne samouprave direktno je uvjetovano daljnjom dogradnjom i funkcioniranjem pravnog sustava, izgradnjom koncepta dobre uprave, demokratskim procesima, ostvarivanjem ustavnosti, zakonitosti, vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sve to postaje temeljna pretpostavka uspostavljanju i razvijanju općine kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave.

2. Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine– koncept, nadležnosti i organi

Zakonom o principima/načelima lokalne samouprave u FBiH (2006.) razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu FBiH. Ustavom FBiH propisano je da se u općini ostvaruje lokalna samouprava (čl. VI.2.(1)). Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH utvrđene su nadležnosti općina bez bilo kakvih razlika i izuzetaka, barem formalno, pa bi se shodno tome moglo zaključiti da su općine u FBiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, na veličinu teritorije/prostora, na ekonomski i privredni razvoj i druge parametre. Neki teoretičari lokalne samouprave ne slažu se s time i tvrde da nije prihvaćen model monotipske općine. Položaj i nadležnosti općina ovise od velikog broja faktora kao što su broj stanovnika, veličina teritorije, stupanj razvijenosti, je li u sastavu grada, od nacionalne strukture i brojnih drugih uvjeta. Pri tome se mora osigurati i konzultiranje lokalnog stanovništva.

Prema navedenom, općine u FBiH i Republici Srpskoj normativno su monotipske, mada sve općine zbog svojih subjektivnih razloga (kao što su privredni i ekonomski razvoj, javni prihodi i dr.) ne ostvaruju sve nadležnosti u istom ili pak sličnom obimu. O pitanju je li bolje da sve općine budu monotipske (isti pravni status i iste nadležnosti) ili pak višetipske postoje oprečna razmišljanja, kako u teoriji tako sve više i u praksi. Mnogi teoretičari iz Bosne i Hercegovine zagovaraju promjenu monotipskog modela u višetipski.

Na osnovu objektivnih načela bolje bi bilo održati monotipski model po kojem su sve općine jednakih nadležnosti za svoje građane. One koje mogu da vrše u potpunosti svoje nadležnosti, neka ih vrše, a onima koje imaju određenih problema u vršenju tih nadležnosti, treba omogućiti alternativni mehanizam za njihovo vršenje.

Lokalna samouprava u FBiH organizirana je i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave (čl. 3. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH).

Bez obzira na nedostatke zakona, uočljivo je da su propisi o lokalnoj samoupravi u FBiH tokom perioda između starog (1995.) i novog (2006.) Zakona evoluirali, i to u pozitivnom smislu:

1. prihvaćeno je moderno evropsko shvaćanje lokalne samouprave (ne kao ličnog prava građana, već kao prava lokalnih organa da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva);
2. u monotipnu strukturu lokalne samouprave, pored općine, uvodi se i grad kao jedinica lokalne samouprave;
3. postupno se proširuju nadležnosti općina;
4. promijenjen je način izbora načelnika (sada ga biraju neposredno građani, a prije ga je biralo općinsko vijeće).

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom. Ona je osnovna jedinica lokalne samouprave u FBiH. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije iz zakona, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi

najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovog zakona predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja drugih uvjeta iz zakona.

2.1. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Pitanje nadležnosti, uz pitanje financiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određenja pozicije jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave mogu biti izvorne, odnosno vlastite, i eventualno one koje se delegiraju od viših razina vlasti. Vlastite, odnosno izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisane su Zakonom i statutima, odnosno taksativno su nabrojene. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave pripadaju u jedan od najbitnijih elemenata koji karakteriziraju lokalnu samoupravu, odnosno djelokrug njenog obima. Što se tiče djelokruga obima, odnosno nadležnosti jedinica lokalne samouprave, tu svakako spadaju: donošenje proračuna/budžeta; donošenje raznih programa i planova razvoja; uređenja prostora i donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova; utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara, utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem, utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice; utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima; organiziranje i unaprjeđenje lokalnog javnog prijevoza i druge nadležnosti. Zakonodavac u Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH uspostavlja veći broj nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave (njih 29; čl. 8.). To su nadležnosti:

1. osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;

2. donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave (zakonodavac nije predvidio i precizirao rokove za usvajanje budžeta lokalnih zajednica niti je definirao kaznene odredbe protiv odgovornih za neusvajanje ili kašnjenje usvajanja budžeta. Eklatantan primjer problema usvajanja budžeta postoji u Gradskom vijeću Grada Mostara gdje se iz godine u godinu problem ponavlja. Isti problem evidentan je i u drugim dijelovima BiH);

3. donošenje programa i planova razvoja jedinice i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje (svaka općina u FBiH usvaja svoj program i plan razvoja koji može biti kratkoročnog, srednjoročnog ili pak dugoročnog karaktera);

4. utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline (pitanje zaštite čovjekove okoline, odnosno okoliša na lokalnom nivou u posljednje vrijeme poprima sve veći značaj. Često se otpad odlaže blizu putova ili pak obala rijeka i jezera. Neke općine ipak više paze na zaštitu okoliša i prirodnih resursa, kao na primjer općina Bihać koja ima lokalne službe koje se brinu za očuvanje čiste rijeke Une na njezinu prostoru, dok je tokom rijeke, kada ona prelazi na teritoriju općine Bosanska Krupa, taj nivo očuvanja sve manji);

5. donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;

6. utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;

7. utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;

8. utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem (ovo je veoma značajna nadležnost općina koja se direktno tiče građana: dobivanje urbanističke suglasnosti, građevinskih dozvola, upotrebne dozvole i sl. Svi građani koji žele da ostvare pravo građenja moraju da pokrenu posebni upravni postupak koji se odnosi na dobivanje niza suglasnosti i dozvola da bi se ostvarilo pravo građenja na građevinskom zemljištu. Općine obično imaju svoje službe koje izvršavaju tu nadležnost);

- 9. utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave** (imovina lokalne zajednice spada u veoma važnu i osjetljivu problematiku jer je to izvor javnih prihoda, npr. po osnovu korištenja i sl. Ova nadležnost često je predmet zloupotrebe i kršenja prava na lokalnu samoupravu od viših nivoa vlasti u FBiH, npr. kantoni uzurpiraju imovinu grada ili općine);
- 10. utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihova korištenja** (prirodni resursi također su veoma važno pitanje lokalne zajednice koje joj daje određene potencijale kao što je turizam, industrija i sl. Često se govori o davanju određenih prirodnih resursa pod koncesije kao što su određeni kopovi s rudom, poljoprivredna zemljišta i dr.);
- 11. upravljanje, financiranje i unaprjeđenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: snabdijevanje vodom, odvođenje i prerada otpadnih voda, prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada, održavanje javne čistoće, gradska groblja, lokalni putovi i mostovi, ulična rasvjeta, javna parkirališta, parkovi** (u FBiH se veoma malo ulaže u lokalnu infrastrukturu. Objekti infrastrukture kao što su vodovodi, odlagališta smeća i lokalni putovi - uključujući mostove i tunele, veoma su zapušteni i to je odgovornost lokalnih vlasti. Najvažniju ulogu u kvalitetnom ostvarivanju te nadležnosti ima menadžment općine, tj. načelnik općine i njegovi suradnici. Niz je uspješnih primjera općina u FBiH gdje upravo načelnici općina imaju dobre rezultate, kako u sferi tih nadležnosti i poslova iz svog djelokruga tako i za ostale aktivnosti, kao što su npr. načelnici općina Zenica, Bihać, Tuzla, Vitez, Cazin, Jajce, Sanski Most i dr.);
- 12. organiziranje i unaprjeđenje lokalnog javnog prijevoza** (javni prijevoz kao nadležnost i funkcija lokalnih zajednica ostvaruje se na nivou općina, gradova, ali i kantona);
- 13. utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unaprjeđenje mreže ustanova te upravljanje i financiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja** (osnivanje predškolskih obrazovno-odgojnih ustanova, dječjih vrtića/obdaništa);
- 14. osnivanje, upravljanje, financiranje i unaprjeđenje ustanova osnovnog obrazovanja;**
- 15. osnivanje, upravljanje, unaprjeđenje i financiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta** (centri za kulturu općina, razni sportski klubovi i dr.);
- 16. ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta te osiguranje finansijskih sredstava za unaprjeđenje njihova rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice;**
- 17. analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine te predlaganje mjera nadležnim organima za ta pitanja;**
- 18. organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;**
- 19. uspostavljanje i vršenje inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;**
- 20. donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice;**
- 21. raspisivanje referenduma za područje jedinice;**
- 22. raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju;**
- 23. poduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;**
- 24. osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom** (općine osnivaju svoje lokalne radio i TV stanice koje se financiraju iz budžeta općina. Te radio i TV stanice lokalni su javni servis građana. Niz je primjera da su općine osnivači lokalnih radio i TV stanica kao nekih lokalnih javnih servisa);

25. osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova (općine u skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, a u suradnji s Centralnom izbornom komisijom, formiraju općinske izborne komisije (OIK). Općinske izborne komisije nadležne su za provođenje općinskih i općih izbora na teritoriji dotične općine. Svaka općina ima između pet ili sedam članova općinske izborne komisije ovisno o broju građana. U principu većina općina ima komisije sastavljene od pet članova, dok nekoliko najvećih općina u FBiH, kao što je to npr. općina Novi Grad Sarajevo, ima sedam članova OIK-a);

26. poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;

27. organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;

28. uspostavljanje organizacije mjesne samouprave (mjesna samouprava odnosi se na mjesne zajednice. Mjesna zajednica uključuje određenu teritorijalnu cjelinu u kojoj građani posredstvom vlastitih i zajedničkih resursa zadovoljavaju najveći dio svojih životnih potreba i rješavaju svoje životne probleme. Mjesne zajednice su nažalost često predmet interesiranja lokalnih vlasti (općina) samo u predizborno vrijeme kada predstavnici lokalne izvršne vlasti veoma često posjećuju mjesne zajednice, a tokom mandata nisu zainteresirani za stanje u njima);

29. zaštita životinja (općine imaju pravo da osnivaju svoje veterinarske stanice i na taj način provode tu nadležnost);

2.2. Organi općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Organi općine kao osnovne jedinice lokalne samouprave u FBiH jesu *općinsko vijeće i općinski načelnik* (čl. 12. Zakona o principima lokalne samouprave). Dakle, u općini je općinsko vijeće, a u gradu je gradsko vijeće, odnosno u općini je općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik.

Općinsko vijeće je predstavničko tijelo građana koje odlučuje u okviru svojih nadležnosti i odgovornosti. Česta je greška kad se kaže da je »općinsko vijeće zakonodavna vlast u općini, a načelnik izvršna«, što ne stoji jer općinsko vijeće nema nadležnosti za donošenje i usvajanje zakona, već isključivo statuta, budžeta i drugih akata koji nemaju zakonsku snagu.

Općinsko vijeće može brojati između 17 i 31 vijećnika. Vijećnici se biraju na osnovu općeg biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem/glasovanjem na način određen zakonom. Općinsko vijeće donosi opće i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga općine te obavlja druge poslove u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom općine. Općinsko vijeće konstituira se izborom predsjedavajućeg općinskog vijeća na prvoj sjednici na kojoj je prisutna većina općinskih vijećnika. Vijećnik vrši svoje dužnosti prema svom slobodnom uvjerenju, a na dobrobit svih građana; vijećnik se u javnom životu treba ponašati u skladu sa etičkim kodeksom vijećnika koji donosi vijeće. Mandat vijećnika traje četiri godine. Općinska vijeća na osnovu statuta općina ili poslovnika o svom radu mogu formirati komisije i druga tijela. Česte komisije koje formiraju općinska vijeća jesu: statutarno- pravna, za izbor i imenovanja, za povratnike, za međuopćinsku suradnju, za budžet i financije, za braniteljska/boračka pitanja, i dr. Akti koje vijeće donosi su statut, odluke, uredbe i dr. Glavnu lokalnu politiku i donošenje odluka od značaja za lokalnu zajednicu donose općinska vijeća.

Općinsko vijeće u FBiH, u okviru Zakonom propisanih nadležnosti: priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut jedinice lokalne samouprave (svaka općina ima svoj statut kao neku vrstu općeg akta). To je akt koji određuje osnovna načela uređenja općine, odnosno vlasti na lokalnom nivou. Statut općine mora biti usuglašen sa zakonom iz oblasti lokalne samouprave i Ustavom. Statutom općine obično se reguliraju opće odredbe, poslovi općine,

organizacija i rad organa općine, organi općine – ovlaštenja i način rada, općinsko vijeće, načelnik, mjesne zajednice, suradnja i dr. Obično se za statut općine kaže da je to »ustav« na lokalnom nivou. usvaja budžet i izvještaj o izvršenju budžeta jedinice (u pojedinim se općinama iz godine u godinu ponavlja problem kašnjenja usvajanja budžeta iz marginalnih razloga, a konzekvence su veoma negativne za građane. Lokalne nevladine organizacije i organizacije civilnog društva često su kritičari općinskih vijeća zbog kašnjenja usvajanja odluka i drugih propisa koji se ticu građana), donosi razvojne, prostorne i urbanističke planove i programe te provedbene planove, uključujući zoniranje; donosi propise o porezima, taksama, naknadama i doprinosima u skladu sa zakonom; donosi odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice; donosi odluke o zaduživanju; donosi programe uređenja građevinskog zemljišta; donosi plan korištenja javnih površina; donosi odluke o organizaciji mjesne samouprave i nazivima ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta; donosi odluke o udruživanju jedinica lokalne samouprave u savez i druge oblike organiziranja; donosi odluke o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave; donosi odluke o nagradama i priznanjima jedinica; bira i razrješava predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg vijeća; razmatra godišnje izvještaje o provođenju politike jedinice lokalne samouprave i aktivnostima načelnika; osniva poduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave; donosi poslovnik o svom radu; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (čl. 13. Zakona o principima lokalne samouprave FBiH).

Općinski načelnik glavni je i jedini izvršni organ u općini. Nadležnosti općinskog načelnika utvrđene su Zakonom o principima lokalne samouprave (cl. 15.). Riječ je o deset taksativno nabrojanih nadležnosti:

a) predstavlja i zastupa općinu;

b) donosi akte iz svoje nadležnosti (to su odluke, pravilnici, uredbе, rješenja i dr.);

c) izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta te raznih planova i programa (ekonomskih, razvojnih investicionih, prostornih, urbanističkih i dr.) i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem i korištenje javnog zemljišta;

d) predlaže razne vrste odluka i druge opće akte vijeću;

e) provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća;

f) izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave;

g) utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave (to je nova nadležnost načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine koja je prije bila u nadležnosti općinskog vijeća);

h) donosi pravilnik o unutarnjoj organizaciji službi jedinice lokalne samouprave (Pravilnik o unutarnjoj organizaciji interni je akt općine kojim se pobliže regulira rad administrativnih službi općine te sistematiziraju radna mjesta s opisom poslova državnih službenika u općinskoj administraciji);

i) realizira suradnju jedinice lokalne samouprave s drugim općinama, gradovima, međunarodnim i drugim organizacijama u skladu sa odlukama i zaključcima vijeća i njegovih radnih tijela;

j) podnosi izvještaj vijeću o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i svojim aktivnostima.

2.3. Međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i suradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave. Načelnik je dužan redovno informirati vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovarati na zastupnička pitanja i inicijative, na način i u rokovima utvrđenim statutom. Međutim, u

stvarnom radu i međusobnom funkcioniranju općinskog vijeća i načelnika općine često ima dosta problema naročito ako se politička većina u općinskom vijeću razlikuje od političke opcije iz koje dolazi načelnik općine. Zakon predviđa mogućnost da općinsko vijeće odnosno načelnik može nakon donošenja odluke zatražiti da vijeće odnosno načelnik preispita odluku ili akt koji smatra neustavnim ili nezakonitim. U tom slučaju nadležni organ dužan je preispitati svoju odluku odnosno akt u roku od 30 dana i obavijestiti vijeće odnosno načelnika o svojoj odluci do kada se taj akt neće izvršiti. Kada vijeće odnosno načelnik potvrdi svoju odluku odnosno akt, vijeće odnosno načelnik može u roku od 15 dana pokrenuti postupak preispitivanja odluke odnosno akta pred nadležnim organom u skladu sa Ustavom i zakonom. Također, općinsko vijeće odnosno načelnik može nakon donošenja neke odluke zatražiti da vijeće odnosno načelnik preispita odluku ili akt koji smatra štetnim za jedincu lokalne samouprave, a čije izvršenje može proizvesti nepopravljivu štetu za interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave (čl. 20.–21.). To su mehanizmi kontrole i koordinacije donošenja odluka organa jedinice lokalne samouprave.

Konstruktivan i profesionalan odnos između izvršne vlasti (načelnika i administracije) i OV je temelj za učinkovito funkcioniranje općina. To zahtijeva spremnost obje strane da postave interese građana ispred političke i osobne koristi i da se fokusiraju na rad u partnerstvu radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. OV je ključni subjekt koji će osigurati da aktivnosti izvršne vlasti odgovaraju potrebama i željama zajednice. U vrijeme povećanja resursa općine i jačanja izvršne vlasti, sve je važnije da vijećnici mogu pratiti rad izvršne vlasti i tražiti njihovu odgovornost.

Općinska vijeća moraju izvršavati svoje zadatke učinkovito, što iziskuje pažljivo planiranje, dobro upravljanje i pojednostavljenje procedura. Vijećnici moraju razumjeti pitanja o kojima se raspravlja s fokusom na ostvarenje širokog konsenzusa i razumijevanja, a ne uskih političkih interesa. Radeći na taj način vijećnici moraju odgovoriti i na potrebe građana i tražiti njihovo mišljenje putem redovitih konzultacija i razgovora. To je osnova lokalne demokracije, jer jača i legitimnost i učinkovitost donošenja odluka.

Izabrana tijela posebno su važna na svim razinama vlasti, jer predstavljaju građane i odgovorna su za ugrađivanje mišljenja građana u politiku i usluge. To je poseban izazov za izabrane u općinskim vijećima (OV) jer su vijećnici pripadnici zajednica kojima služe i oni žive i rade zajedno s onima koji su ih izabrali. Kao rezultat, vijećnici pojedinačno i OV kao cjelina imaju posebne odgovornosti za rad u najboljem interesu svojih zajednica i osiguravaju da se javni resursi koriste na učinkovit način. I pored važnosti OV, programi za potporu općinama u BiH su primarno bili fokusirani na jačanje izvršnih tijela vlasti, uz znatno manje pozornosti posvećene poboljšanju rada izabranih predstavnika.

Upravljanje općinom i preuzimanje odgovornosti je sposobnost općine da odgovori izazovima koji proizlaze iz težnji građana za suvremenom, učinkovitom i odgovornom vlasti. Radi veće potražnje i potrebe za kvalitetnijim uslugama raste pritisak na nedovoljne ljudske i financijske resurse općina, zbog čega općine trebaju odlučivati o zahtjevima građana na transparentan način. To predstavlja poseban izazov u manjim općinama i općinama koje su smještene u ruralnim područjima, daleko od urbanih političkih centara.

Općine se suočavaju s velikim izazovima, a nove mogućnosti će se ukazati kad Bosna i Hercegovina postigne napredak na putu ka pridruživanju Europskoj uniji. Općine koje budu željele iskoristiti te mogućnosti morat će pokazati da su sposobne učinkovito upravljati resursima i raditi u interesu građana. To podrazumijeva sposobnost strateškog planiranja, učinkovitu realizaciju planiranog, odgovorno upravljanje financijskim i ljudskim resursima, te razumijevanje zahtjeva građana i njihovo ispunjavanje.

3. Svrha i značaj praćenja rada lokalnih organa vlasti

Prije nego što se počne sa redovitim praćenjem / monitoringom rada općinskog vijeća ili drugih organa lokalne samouprave, neophodno je upoznati se sa normativnim rešenjima koja uređuju prava, obveze i nadležnosti jedinica samouprave, kao i odnose između lokalnih organa. Stoga na sljedećim stranicama donosimo pregled zakonskog okvira unutar kojeg se odvijaju aktivnosti lokalne samouprave ali i odgovornosti civilnog društva, medija i građana za stanje u lokalnim zajednicama.

3.1. Pravni okvir

Osnovni i najvažniji europski dokument iz oblasti lokalne samouprave je *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*, usvojena od Vijeća Europe 1985. godine. Od tada su je ratificirale 43 države članice, a Bosna i Hercegovina je to učinila 2002. godine.

Europska povelja je postavila zajedničke evropske standarde za zaštitu i razvoj prava i sloboda lokalnih vlasti. Jedan od ključnih principa sadržanih u Povelji je *princip supsidijarnosti*, odnosno načelo da se javne ovlasti obavljaju na način da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Također je istaknuto načelo da nadležnosti koje su povjerene lokalnim zajednicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Osim ovih principa, Povelja obvezuje potpisnice da lokalnu samoupravu organiziraju tako da:

- garantiraju političku, administrativnu i finansijsku neovisnost lokalnim vlastima;
- pravo na lokalnu samoupravu bude *zakonsko* – a gdje god je moguće i *ustavno* – pravo;
- predstavnici lokalnih vlasti budu birani na *izborima*;
- lokalne vlasti uređuju i vode znatan obim *javnih poslova*.

Pored toga, Povelja sadrži i principe o zaštiti lokalnih granica, postojanju adekvatnih administrativnih struktura i resursa, ograničenju upravnog nadzora od strane centralnih vlasti i zakonskoj zaštiti prava na lokalnu samoupravu.

Osim *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*, propisi kojima je u Bosni i Hercegovini regulirana lokalna samouprava su:

- Ustav Bosne i Hercegovine – općina, na žalost, nije ustavna kategorija na razini države;
- Ustav Federacije BiH – općina se spominje u dijelu o podjeli nadležnosti između Federacije i Kantona;
- Ustavi Kantona, npr. Ustav Kanton 10 u odjeljku V, od članka 55. do 74. regulira rad općinskih vlasti, te
- Zakon o načelima lokalne samouprave FBiH, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 49, od 30.08.2006. godine.)

3.2. Odgovornost civilnog društva, medija i građana

Prema istraživanjima javnoga mišljenja koje su brojne organizacije u BiH (i CGS) provele proteklih godina, na pitanje „Mogu li građani utjecati na rad općinskih institucija?“, čak oko 70% ispitanika odgovorilo je niječno. Procent je bio još veći kada je isto pitanje postavljeno za više razine vlasti. Ovi podaci nas navode na razmišljanje o razlozima zbog kojih građani sebe doživljavaju kao nedovoljno utjecajne u odnosu na one koji bi trebalo da ih predstavljaju a rade u njihovom interesu i na njihov račun. Paradoks je da se u predstavničkoj demokraciji građani osjećaju nemoćno spram svojih predstavnika!

Kako objasniti taj paradoks? Uzrok, ponajprije, leži upravo u građanima, a onda i na „drugoj strani”, to jest u političkim institucijama i onima koji u njima rade.

Tri su glavna razloga zbog kojih se građani mogu smatrati odgovornima za izostanak vlastitog utjecaja:

- nezainteresiranost za lokalnu politiku
- neshvaćanje važnosti vršenja utjecaja na lokalnu politiku
- nepoznavanje načina na koje se može utjecati na lokalne organe vlasti.

Nezainteresiranost i apatičnost nije moguće u potpunosti iskorijeniti. Međutim, kod nas oni poprimaju zabrinjavajuće razmjere, posebno kada je u pitanju politika kao javna djelatnost. Nezainteresiranost za politiku ipak nije isto što i nezainteresiranost za film, muziku ili sport! Politiku odlikuje jedna značajna razlika – *ona je oblast koja bitno usmjerava i određuje veliki broj drugih društvenih djelatnosti.*

Politika nije – kako se obično misli – samo aktivnost u kojoj se različita mišljenja sukobljavaju, a akteri svađaju (pa i tuku). To nije suština politike, već samo njeno ružno lice. Suština politike je mogućnost da se kroz sukobe dođe do kompromisa, koji će biti najbolje rešenje za većinu onih kojih se političke odluke tiču.

Treba, dakle, znati da propisi koji se donose u političkim institucijama služe kao okvir za društveno djelovanje ljudi u svim oblastima. Uzalud veliko interesiranje za film, ako općinske vlasti odluče da, na primjer, uskrate finansijsku pomoć jedinom kinu u gradu. Drugim riječima, politika nije samo „visoka politika”, odnosno donošenje odluka koje su relevantne za državu, a običnim građanima nedostupne; ona u širem značenju podrazumijeva i nešto svakodnevno, životno, pa i lično. Zbog toga je – ma koliko većini građana politika bila daleka – važno znati i da lošu praksu sami možemo da promijenimo.

Na kraju, čak i oni građani koji su zainteresirani za lokalnu politiku, jer su svjesni njenog značaja, često budu obeshrabreni kada požele da se sa njom uhvate u koštac, pošto ne znaju kako to činiti, *koja je njihova i uloga njihovih organizacija, što mogu da urade i na koji način.* Odatle proistječe i drugi uzrok zbog kojeg građani sebe vide kao nedovoljno utjecajne, a to je *priroda same politike – svake, pa i lokalne.* Političari nerijetko svjesno zloupotrebljavaju nezainteresiranost i neznanje građana. Time oko sebe stvaraju oreol tajne i privid prevelike važnosti vlastitog posla; a iza takvog stava obično se kriju manipulacija, prikrivanje nerada i neefikasnost.

Svrha ovoga priručnika je upravo smanjenje nezainteresiranosti i neznanja građana, kao i ublažavanje opisanih predrasuda. Kada je riječ o politici, treba uvijek imati u vidu da njene institucije postoje zbog građana, a ne obrnuto. Predstavnici institucija i političari su „obični” ljudi, koji zbog toga što se bave ovom važnom djelatnošću nemaju nikakve božanske kvalitete, premda ponekad sami žele da se predstave na taj način!

4. Praćenje rada općinskog vijeća

Zašto smo se usredotočili baš na općinsko vijeće (OV)? OV je predstavnički organ vlasti, u koji ulaze ***direktno izabrani predstavnici*** građana. Vijeće je ujedno i „zakonodavni” organ, jer usvaja različite propise koji su važni za funkcioniranje lokalne zajednice. Iz ove dvije karakteristike vijeća proistječu i dva glavna razloga zbog kojih je potrebno pratiti njen rad.

1. Važno je znati ***da li, u kojoj mjeri i na koji način vijećnici zastupaju interese građana***. To je posebno značajno zbog toga što naš politički i izborni sistem izabrane predstavnike obvezuje da vode računa i o interesu vlastite stranke. Naime, političke stranke su organizacije koje postoje radi preuzimanja vlasti. Dolazanjem na vlast one sprovode određenu politiku, ali se staraju i o vlastitom „kartelu” i zadovoljenju interesa onih koji se u njemu nalaze. Kao osnovni instrument za smjenu onih za koje se procijeni da ne rade u interesu građana, izbori se organiziraju jednom u četiri godine, što je ipak dug period. Otuda praćenje rada vijeća predstavlja način da se u periodu između izbora utječe na izabrane predstavnike. Lupa javnosti je neophodna da predstavnici građana ne bi zaboravili ko im je i zašto omogućio da od njihovog rada zavisi život lokalne zajednice.

2. Posao koji vijeće obavlja je veoma važan. ***Bitne odluke, od kojih ovisi funkcioniranje lokalne zajednice, donose se u ovoj instituciji***. Zato je neophodno imati u vidu koje su to odluke, tko ih predlaže, tko glasa za njih (a tko protiv), kako bi se procijenilo jesu li one svrsishodne i je li njihovo usvajanje i provođenje zaista u interesu građana. Međutim, nisu samo političke institucije odgovorne građanima. ***Građani i njihove organizacije imaju odgovornost prema zajednici u kojoj žive*** i prema sebi samima. Političke institucije, odnosno ljude u njima, uvijek je iznova potrebno podsjećati na odgovornost koju su preuzeli nakon što su izabrani; ali ni građani ne smiju sjediti skrštenih ruku, jer svojim aktivizmom pokazuju odgovornost za same sebe i vlastitu zajednicu. Kada, na primjer, jedno vijeće donese bilo kakvu odluku koja nije najbolja za većinu njenih građana, odgovornost za to snose i oni sami. Uzalud je naknadno žaliti zbog nečega što se moglo spriječiti. Građani i tada mogu da utječu na promjenu pogrešne odluke, posredstvom raznih kanala i instrumenata utjecaja, koji za svoj preduvjet imaju praćenje rada vijeća, odnosno informiranost. Svi građani imaju ***pravo i slobodu da utječu na one koji u njihovo ime (i na njihov račun) donose odluke***.

I sam zakon o lokalnoj samoupravi govori o pravu na lokalnu samoupravu, koja se vrši neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Na taj način, građani sebi stvaraju prostor slobode, koju najprije ostvaruju u svom neposrednom okruženju. O značaju odnosa između građana i općine (kao najniže razine vlasti) govori i francuski mislilac *Aleksis de Tokvil*, koji je na to ukazao prije više od 170 godina: „... *upravo u općini leži snaga slobodnih naroda. Općinske institucije su za slobodu ono što su osnovne škole za nauku; one slobodu čine pristupačnom narodu; one mu omile njeno miroljubivo korištenje i navikavaju ga da se njome služi*”!

Gdje smo mi danas i što možemo da učinimo u tom pogledu? Nadamo se da će ovaj priručnik dati neke odgovore na ta pitanja i ukazati na značaj praćenja rada jedne od važnijih političkih institucija.

4.1. Civilno društvo i praćenje rada općinskih vijeća

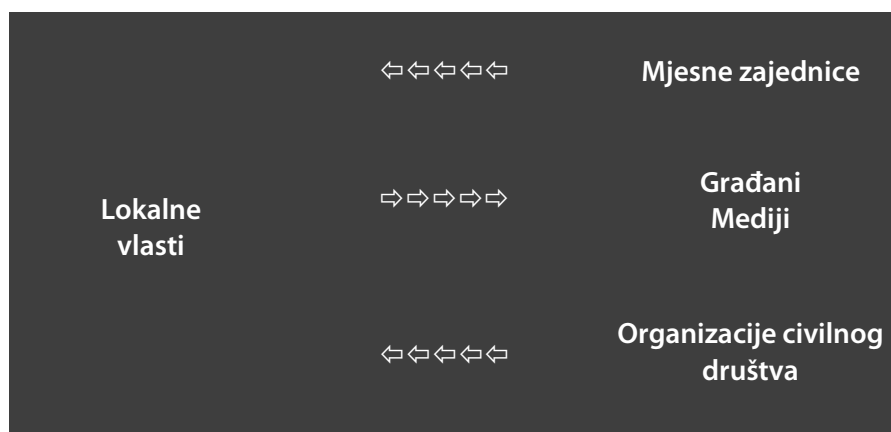
Mogućnosti organiziranog utjecanja na rad lokalnih organa vlasti znatno su veće nego mogućnosti pojedinca. Organizacije civilnog društva, a prije svega nevladine organizacije i udruženja građana, okupljaju – po pretpostavci – aktivne građane, one koji su svjesni značaja javnoga posla. Nevladine organizacije se prije svega bave javnim zastupanjem potreba i

interesa određenih grupa građana ili zajednice u cjelini. Ono se uglavnom vrši pred političkim ustanovama, koje propisima i njihovim provođenjem mogu doprinijeti zadovoljavanju spomenutih potreba i interesa.

Aktivizam naših građana u institucijama civilnog društva nije na zavidnoj razini. Provedena istraživanja javnoga mišljenja pokazuju da je vrlo mali postotak građana (oko 2%) umjereno ili prilično aktivan u radu neke nevladine organizacije ili udruge. To je izuzetno mali broj, koji govori o izrazitoj **pasivnosti građana** (ovdje dio krivnje leži u radu nevladinih organizacija i udruga).

Djelovanje unutar civilnog društva često podrazumijeva angažman koji je zasnovan isključivo na entuzijazmu, a ne na nekoj konkretnoj dobiti. Tu i leži jedan od uzroka za malu uključenost građana u rad ovih organizacija. U uvjetima niskog ekonomskog standarda, pojedinci svaku priliku koriste za stjecanje dodatnih prihoda, pa se opisane aktivnosti često smatraju gubljenjem vremena. Pa ipak, aktivizam u organizacijama civilnog društva može poslužiti i kao „predvorje” za neke druge vrste aktivizma – recimo, političkog ili privrednog – koji i te kako mogu utjecati na poboljšanje kvaliteta života. Iako u ovom priručniku nemamo namjeru da govorimo o značaju i prednostima angažmana u raznim udruženjima i organizacijama, **taj angažman treba shvatiti kao nužan i važan preduvjet za bilo kakav pokušaj vršenja utjecaja na političke institucije.**

Organiziranje građana nije neophodno samo zbog praćenja i kritiziranja vlasti. **Suradnja i uzajamna podrška lokalnog civilnog društva i političkih institucija veoma su značajni preduvjeti demokratskog razvoja lokalne zajednice.** Oni se trebaju međusobno dopunjavati, jer su javni interes i opće dobro nešto čemu teže „obje strane”, samo drugačijim metodama i instrumentima. To se može postići i time što će se lokalne nevladine organizacije upoznati sa politikom i funkcioniranjem najvažnijeg organa lokalne samouprave, kako bi na taj način iskazale vlastitu spremnost na suradnju, ali i ispitale kolika je ta spremnost unutar same lokalne samouprave.



Horizontalno partnerstvo i dvosmjerna komunikacija

5. Metode i tehnike monitoringa

Naredni dio priručnika govori o tome na koji način se možemo informirati o radu općinskog vijeća, koji izvori podataka građanima stoje na raspolaganju, na koji način ih treba koristiti i u kojim situacijama. Pored toga, ovdje se možete upoznati sa sadržajem akata koje donosi vijeće i koji reguliraju rad OV, kao i sa korištenjem medija.

5.1. Izvori podataka i praćenja rada općinskog vijeća

5.1.1. Dokumenti koji reguliraju rad OV

Promatranje i praćenje *rada općinskih vijeća* podrazumijeva prethodnu informiranost o svim *pravilima i normama kojima su regulirana*, kao i uvid u njihov *karakter, njihove nadležnosti i proceduru* njihovog funkcioniranja.

Informiranje o radu Vijeća započinje od onih podataka koji su „trajnije“ naravi, a to su dokumenti koji propisuju njihovu djelatnost. Ti dokumenti daju okvir OV, usmjeravaju aktivnosti i otklanjaju izvjesne nedoumice, a prije svega ograničavaju samovolju izazvanu dnevnim političkim igrama, lošim međuljudskim odnosima i ostalim pojavama koje mogu da ugroze njen legitimitet i kredibilitet.

- Ustav(i)

Općinsko vijeće se ne spominje u najvišim pravnim aktima – *Ustav BiH i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine* nego u *ustavu Kantona / Županija*. Budući da je ovdje stupanj uopćenosti visok, vijeće se samo navodi kao **najviši organ jedinice lokalne samouprave**. I to je, međutim, veoma važno, jer je ona time definirana kao ustavna kategorija na razini kantona, što znači da ne može biti ukinuta nijednim drugim aktom, niti bilo čijom (samo)voljom.

- Zakon o načelima lokalne samouprave FBiH

U odjeljcima IV – TIJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE i V - MEĐUSOBNI ODNOSI VIJEĆA I NAČELNIKA/CE od Članka 13. do Članka 23. pažnju posvećuje Općinskom vijeću i načelniku/ci te njihovim međusobnim odnosima. U odjeljku VIII - JAVNOST RADA TIJELA LOKALNE SAMOUPRAVE značajna je i odredba iz Članka 40, gdje se kaže da *sjednici OV mogu nazočiti građani* na način i pod uvjetima propisanim poslovníkom o radu, a sukladno zakonu. Treba istaći samo to da je i taj Član, poput svih ostalih, važan zato što nijedan drugi akt ne može ukinuti ono što je definirano Zakonom.

Za promatranje i praćenje rada općinskih vijeća relevantan je i onaj dio Zakona koji se odnosi na njene nadležnosti. Neophodno je, prije svega, imati u vidu *što općinsko vijeće radi*. Brojne nedoumice potiču upravo od neznanja o tome kakva su, uopće, zaduženja organa lokalne samouprave. Nerijetko se dešava da se građani OV obraćaju s pitanjima koja nisu u njegovoj nadležnosti, ili pak da ne znaju da se od lokalne samouprave može tražiti rješavanje određenih problema.

Zakon u odjeljku IV – TIJELA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE Članku 13. spominje 18 nadležnosti općinskog vijeća, koje su uglavnom općeg karaktera. Formulacija tih nadležnosti je takva da ostavlja mogućnost da se drugim aktima detaljnije definira i uredi oblast djelovanja OV.

- Statut općine

Naredni u nizu pravnih akata koji uređuju rad općinskih vijeća i predstavljaju važan izvor podataka jeste **statut općine**. Po Zakonu je samo općinsko vijeće obvezno donijeti općinski statut, kojim će jednim dijelom definirati i svoj položaj. Ono što se može zaključiti uvidom u izvjestan broj statuta jeste da njihova struktura i sadržaj mahom prate Zakon o načelima lokalne samouprave i ono što je njime regulirano. Kada je riječ o položaju općinskog vijeća, statuti sadrže više pojedinosti; uglavnom ponavljaju Zakonom definirane nadležnosti, navode točan broj vijećnika i preciziraju njihov položaj, način rada i prestanak mandata.

Važno je i to da se u statutima navode konkretna, **stalna radna tijela pri OV**, koja su sastavni dio ove institucije i čiji rad treba pratiti jednako pažljivo kao i rad općinskog vijeća. Radna tijela se najčešće nazivaju **povjerenstvima ili komisijama**, i pretežno su resorno organizirana. Ona se izjašnjavaju o prijedlozima i odlukama vijeća, uslijed čega – u zavisnosti od teme za koju postoji interes – treba imati u vidu kakve su im aktivnosti i stavovi, kao i da li se i u kojoj mjeri uvažavaju. Neki statuti detaljnije uređuju ona pitanja koja se tiču radnih tijela (sastav, nadležnosti, način rada) prepuštaju poslovnima o radu općinskih vijeća, a neki posebnim njenim odlukama. Statuti predviđaju i formiranje privremenih radnih tijela, koja se stvaraju ad hoc – točnije, u vezi s određenim nadležnostima.

Za promatranje i praćenje rada OV važno je da statuti definiraju **način sazivanja sjednica i način odlučivanja**. S obzirom na to da uglavnom ponavljaju poslove kojima se OV bavi, neki statuti preciziraju i vrstu većine koja je potrebna za odlučivanje u pojedinim sferama nadležnosti. Ta okolnost govori i o različitom stupnju važnosti određenih oblasti djelovanja vijeća.

- Poslovník o radu Općinskog vijeća

To je sljedeći važan izvor podataka o njegovom radu. I on je, poput Zakona i statuta, opći akt, s tim da se njime – pošto je posvećen isključivo tom organu – najdetaljnije regulira rad OV. Riječ je uglavnom o općim pitanjima, koja su – uz upotrebu različite terminologije – regulirana svakim (ili gotovo svakim) poslovníkom.

- Zapisnici sa sjednica

To su pojedinačni akti, koje OV obvezno vode. Zapisnik je značajan izvor podataka, budući da evidentira tok sjednice, pa se iz njega podrobno može informirati i neko tko joj nije prisustvovao. Zapisnici postoje u vidu izvoda i u integralnom obliku. Mnogi poslovníci kao obavezno ili moguće spominju i tonsko (audio) snimanje sjednica OV. Do zapisnika je moguće doći i posredstvom materijala koji su službe dužne da dostave vijećnicima prije svake sjednice OV. Naime, uz taj se materijal redovno dostavlja i zapisnik s prethodne sjednice.

- Akti, zaključci, rješenja, mišljenja, informacije

Od ostalih izvora podataka, važno je spomenuti i akte koje donosi OV. Međutim, prije donošenja akata u konačnom obliku, postoje i različiti prijedlozi i amandmani na prijedloge, koje OV ne mora usvojiti. Za praćenje njenog rada, ponekad su relevantni i ovi dokumenti, pošto jasno oslikavaju odnose snaga u toj instituciji.

Usvojeni akti uglavnom imaju formu **odluka, zaključaka, rješenja, mišljenja i informacije**. Lokalna samouprava je dužna da sve svoje akte objavi u službenom glasniku općine. Osim toga, pojedine općine predviđaju i objavljivanje na oglasnim pločama ili internet-stranicama.

- Internet prezentacija

Sve više općina počinje koristiti mogućnosti **Internet prezentacije**. Taj način se pokazuje kao jeftin, većini dostupan i jednostavan. Osim dokumenata (statuta, poslovníka i dr.), web-stranice općina često sadrže i druge važne podatke i vijesti koje se odnose na rad organa.

Zbog toga bi bilo dobro da svi koji žele blagovremen i pouzdan uvid u događanja u svojim općinama, ukoliko to već nisu učinili, ovladaju korištenjem interneta.

- Zakon o slobodi pristupa informacijama

Općinsko vijeće je dužno i arhivirati sve svoje akte. Oni moraju biti dostupni javnosti, a ukoliko nisu (tj. ako ne postoji volja da budu pruženi na uvid i korištenje), instrument za rješavanje tog problema sadržan je u *Zakonu o slobodi pristupa informacijama*.

5.1.2. Mediji kao izvor podataka o radu OV

Mediji – naročito lokalni – predstavljaju značajan izvor podataka o radu OV. No, medijski izvještaji, za razliku od dokumenata koji reguliraju rad OV i koje taj organ donosi, jesu *posredan izvor informacija*. Shodno logici svog poslovanja, mediji uvijek vrše selekciju podataka koje objavljuju. Ona se sprovodi po kriterijima važnosti, zanimljivosti i aktualnosti. Ni OV u tom pogledu nije izuzetak, pri čemu pogotovo treba imati u vidu važnost kao kriterij za odabir informacija. Lokalni novinari koji prate aktivnosti političkih institucija uglavnom su dobro upućeni u dešavanja, pa onima koji to nisu mogu pomoći pri odlučivanju o tome kojoj će sferi rada OV posvetiti pažnju, odnosno što je trenutno najaktualnije i najznačajnije za funkcioniranje lokalne zajednice.

Ali, upravo u činjenici da su mediji posredni izvori informacija sadržano je i njihovo osnovno ograničenje. Pri selekciji informacija – namjerno, slučajno ili jednostavno zbog toga što medijima nije uvijek interesantno ono što zanima pojedince ili određene organizacije čiji je rad uže definiran – bivaju izostavljeni određeni detalji. Mediji se obično prilagođavaju „prosjeku“ svoje publike. Naravno, samim tim što izvještavaju o onome što se tiče čitave zajednice ili njenog najvećeg dijela, mediji igraju izuzetno važnu ulogu, stoga je vrlo važno naglasiti da lokalni mediji moraju najavljujivati redovito sjednice i njihove dnevne redove, te dopustiti da i građani sudjeluju u radio emisijama koje su posvećene isključivo radu OV-a i njihovih vijećnika.

6. Kako pratiti rad Općinskog vijeća?

Iz onoga što je do sada rečeno mogu se izvesti i zaključci o tome na koji način treba koristiti izvore informacija u svrhu kvalitetnog i objektivnog promatranja rada OV. Metode se mogu svesti na dvije osnovne:

- prva, praćenje rada neposrednim prisustvovanjem sjednicama; i
- druga, različiti oblici naknadnog obavještavanja o radu.

6.1. Prisustvovanje sjednicama općinskih vijeća

Sjednice OV su javne. Najneposredniji i najautentičnije oblik praćenja rada vijeća jeste *prisustvo na njenim sjednicama*. Ono je omogućeno Zakonom, a tu odredbu potvrđuju i svi statuti općina, kao i poslovnici OV.

Iako je prisustvo na sjednicama vijeća dozvoljeno, to još uvijek ne znači da svatko i u bilo kom trenutku može iskoristiti to pravo. *Neophodno je, iz tehničkih i organizacionih razloga, prijaviti, odnosno najaviti svoje prisustvo*. Za poslove te vrste najčešće je zadužen *tajnik OV*, kao lice koje brine o organizacionim pitanjima. To ne treba shvatiti kao ugrožavanje javnosti rada – nego, naprotiv, kao način da se omoguće uvjeti za one koji žele da prisustvuju sjednicama.

Prije dolaska na zasjedanje potrebno je utvrditi da li vijećničke grupe (najčešće klubovi stranaka) uoči početka sjednice održavaju odvojene sastanke, kao i da li se šefovi vijećničkih grupa sastaju sa predsjedavajućima. Spomenuti parametri govore o odnosima među vijećničkim grupama, kao i ozbiljnosti rada.

Prilikom praćenja sjednice vrlo je važno:

- biti upoznat sa dnevnim redom sjednice;
- obratiti pažnju na način usvajanja zapisnika s prethodne sjednice;
- utvrditi kojim nadležnostima vijeća pripadaju pojedine točke dnevnog reda, jer od toga ovisi dnevnog reda, jer od toga često zavisi i na koji će se način donositi odluke;
- uočiti od koga potječu određeni prijedlozi, što posredno govori o tome tko je ciljna grupa za lobiranje;
- uočiti i tko su predlagači amandmana, jer je i to podjednako značajno;
- kontrolirati proces odlučivanja o pojedinim pitanjima, radi prepoznavanja odnosa snaga koji u OV vlada među mogućim „suradnicima“, „protivnicima“ i „neutralnima“;
- zapaziti ima li promjena dnevnog reda, na čiju inicijativu s kojim obrazloženjem, te kako se izmjene vrše, budući da i to može biti dobar pokazatelj onoga što se dešava u vijeću, što su joj prioritete, te kakav je odnos snaga i utjecaja;
- voditi računa o tome tko se javlja za riječ i kojim povodom, o čemu govori i je li to relevantno za samu sjednicu, kao i za život lokalne zajednice (iz poslovnika se treba obavijestiti o eventualnim ograničenjima samih izlaganja, čime se inače sprječava opstrukcija rada OV) ;
- vidjeti dolazi li do ekscenčnih situacija i kako se na njih reagira.

Često izvjesne situacije – koje nisu regulirane aktima, već običajima i neformalnim (ali opće prihvaćenim) obrascima ponašanja – mogu reći znatno više od onoga što se formalno registrira. Takvo je, na primjer, pitanje utjecaja političkih stranaka i stranačke politike na rad vijeća i njenih vijećnika. Učestalost prijavljivanja za riječ pripadnika pojedine vijećničke grupe, broj i karakter replika, odluka da nastupi samo šef grupe (ili i ostali članovi) – samo su neki od indikatora za procjenu kao u vijeću radi u čijem interesu! Također, sjednice mogu biti i mjesto gdje se identificiraju „objekti“ utjecaja građana ili njihovih organizacija.

Najzad, i ponašanje vijećnika, njihova (ne)zainteresiranost za određena pitanja, neformalni razgovori i dogovori, pa i spontane reakcije – kako za govornicom, tako i mimo nje – mogu dati odgovor na pitanje zašto vijeće radi kako radi. Ta vrsta uvida predstavlja jednu od osnovnih prednosti neposrednog praćenja zasjedanja.

6.2. Analiza dokumenata o radu općinskog vijeća

Prisustvo sjednicama često iziskuje puno vremena, energije i pažnje. Sjednice mogu trajati dugo, imati puno „praznoga hoda“ i segmenata koji nisu suštinski važni za praćenje rada OV. Vrijeme, energija i pažnja nisu neograničeni resursi. Otuda i *analiza dokumenata i akata koji su u OV usvojeni može biti jedan vid praćenja njenog rada*. Time se postiže velika ušteda vremena, ali gubi kvaliteta koji proističe iz spontanosti neposrednog prisustva.

Za praćenje rada nakon zasjedanja, neophodno je doći do *zapisnika o radu*. Taj dokument konstatira sve što se desilo na samoj sjednici, odnosno daje podatke o formi sjednice. O ostalim važnim elementima, koji govore o sadržini, već je bilo riječi. Kriteriji po kojima je moguće pratiti način održavanja sjednice isti su kao i oni koje smo naveli za promatranje „uživo“. Olakšavajuća okolnost je to što se odgovori na većinu pitanja mogu naći u

zapisnicima. Ono čega nema tu, može se preuzeti iz medijskih izvještaja, kao i od nadležnih lica (vijeća i ostalih).

Na osnovu tih podataka se, osim pukog stanja prilika, mogu prepoznati i motivi i razlozi određenih ponašanja, a to je ponekad znatno važnije od onoga što je vidljivo „na površini”.

7. Preporuke za praćenje rada općinskog vijeća

Pošto su opisani izvori podataka o radu općinskog vijeća i načini njegovog praćenja, sada se detaljnije bavimo konkretnim koracima koji se poduzimaju prilikom monitoringa. Dakle: kako pratiti rad općinskog vijeća i njen odnos sa ostalim organima lokalne samouprave?

Osim toga: kako utvrditi da li su te aktivnosti dovoljno transparentne? Budući da se zasniva na iskustvima koja je tim za lokalnu samoupravu CGS-a prikupio sprovodeći monitoring vijeća u 10 općina, naredni prilog nudi osnovne smjernice sa praktičnim savjetima.

7.1. Praćenje rada općinskog vijeća

Općinsko vijeće je organ koji u najvećoj mjeri utječe na život lokalnih zajednica. U njoj je nadležnosti odlučivanje o pitanjima koja se direktno tiču građana: infrastrukturi (putovi, struja, telefon, grijanje), socijalnoj zaštiti, zdravstvu, obrazovanju... Kada se to ima u vidu, razumljiva je i potreba da se definiraju formalni i neformalni obrasci i mjerila ponašanja ovog organa. Kvaliteta odluka koje donose lokalna vijeća, pa samim tim i kvaliteta života lokalne zajednice, umnogome zavise od tih mjerila i obrazaca. Stoga ovdje nastojimo da strukturiranjem monitoringa lokalnih vijeća definiramo *poželjne modele rada i ponašanja ovog organa*.

Kada je riječ o najpoželjnijem modelu funkcioniranja vijeća, sastavni dijelovi izvještaja u kojem se iznose rezultati monitoringa njenog rada bili bi sljedeći:

- Na dnevnom redu OV su teme i problemi koji su definirani dugoročnim planovima razvoja općine;
- Prijedlozi za rješavanje pojedinih problema su izrađeni u suradnji sa službama nadležnim za tu djelatnost, strukovnim organizacijama i predstavnicima civilnog sektora;
- Sve vijećničke grupe su diskutirale samo o temama koje su bile na dnevnom redu i izneseno je obilje prijedloga koji mogu poboljšati predložena rješenja;
- Predložena poboljšanja su zbog svoje svrsishodnosti usvojena većinom glasova, ne samo iz redova vlade, nego i opozicije/oporbe;
- Diskusije su trajale kratko i svi su se pridržavali zadane teme, te nije bilo nikakvih ekscesnih situacija...

Ovo je, naravno, idealna projekcija, a prvenstveni zadatak monitoringa jeste da utvrdi vrstu i obim odstupanja od takvog modela i načina ponašanja.

7.2. Pripreme prije sastanka

Prvi uvjet za dobar tok i djelotvornost sjednica jeste njihova *adekvatna priprema*. Ključni akteri vijeća su vijećnici, pa ispunjenje navedenog uvjeta u najvećoj mjeri ovisi od njihove sposobnosti i ponašanja. Oni su najčešće podijeljeni u vijećničke grupe, a poželjno je da prije svake sjednice utvrde *jedinstvenu strategiju i nastup*. Sastanci vijećničkih grupa

podrazumijevaju obavještanje o točkama koje su na dnevnom redu, razmatranje tih točaka, kao i odluku o podršci ili odbijanju, odnosno promjeni i poboljšanju predloženih rješenja. Takvo definiranje jedinstvenog pristupa omogućava djelotvoran rad vijeća. Drugi korak u pripremnoj fazi vezan je za **organizaciju sastanaka šefova ili predstavnika vijećničkih grupa sa predsjednikom vijeća**. Ti sastanci su prilika da se vidi u kojoj mjeri postoji suglasnost vijećnika oko točaka dnevnog reda i pojedinih pitanja, te postoji li većina za donošenje odluka. Također se na njima može utvrditi da li postoje razmimoilaženja, koliko su ona velika i mogu li na sjednicama dovesti do ekscenčnih situacija. Zapravo, sastanak predsjednika vijeća sa šefovima vijećničkih grupa služi da se otklone potencijalni problemi, postigne konsenzus oko poštivanja dobrih običaja i tok sjednice tako učini što manje neizvjesnim.

7.3. Zasjedanje vijeća

Nakon pripremnih faza, pri monitoringu se usredotočujemo i na same sjednice lokalnog vijeća. Prva aktivnost na koju treba obratiti pažnju jeste utvrđivanje broja prisutnih vijećnika. Postoji nekoliko detalja o kojima treba voditi računa:

- Važno je utvrditi postoji li praksa odsustva čitavih vijećničkih grupa. Ukoliko postoji, neophodno je konstatirati razloge za to. Odsustvovanje može biti posljedica objektivnih okolnosti ili političkog stava. Kada je pak riječ o političkim motivima za nedolaženje vijećničkih grupa na sjednice, oni mogu biti različiti. Odluka o neučestvovanju u radu može biti posljedica stava da je bojkotiranje vijeća najadekvatniji politički potez, ili predstavljati reakciju na rad ovog organa. Česta je i procjena da odsustvo pojedine vijećničke grupe može, uslijed nedostatka kvoruma, dovesti do blokade rada – što je situacija kakva postoji i u državnom parlamentu. Svi ovi motivi su politički legitimni, ali ne i poželjni. Monitoring treba obuhvatiti i bilježenje odsustva pojedinih vijećnika. I ovdje postoji nekoliko karakterističnih situacija. Uobičajeno je da saziv vijeća ne bude uvijek prisutan u cijelosti. Redovito se dešava da netko od vijećnika ima obveze zbog kojih je spriječen da dođe na sjednicu, da je bolestan ili da odsustvuje iz nekog drugog opravdanog razloga. No, ukoliko postoji stalno odsustvo pojedinih vijećnika, koje nije posljedica navedenih okolnosti, treba utvrditi motivaciju za takvo ponašanje. Odsustvovanje vijećnika može biti posljedica njegovog neslaganja sa stavovima vijećničke grupe kojoj pripada, ali i uvjerenja da kao pojedinac ne može značajnije mijenjati lokalnu političku klimu. *Ne smije se zanemariti ni mogućnost da među predstavnicima građana ima i onih koji ne namjeravaju da obavljaju svoju funkciju. Iako su ih građani birali, oni ne žele da troše svoje vrijeme na rad općinskog vijeća, već su usredotočeni na privatne aranžmane.* Uzrok za to može biti način rada vijeća, ali i bahato i neodgovorno ponašanje vijećnika.
- Uobičajeno je da sjednica Vijeća počinje **usvajanjem zapisnika** sa prethodne sjednice. **Je li ono obavljeno bez primjedbi, uz primjedbe, ili je zapisnik možda odbijen** – već i to predstavlja značajan indikator o radu vijeća i postojećim odnosima između većine i opozicije. Zapisnici sa prethodnih sjednica najčešće bivaju usvojeni; međutim, dešava se da imaju formalne nedostatke, ili da sadrže zaključke koji nisu doneseni. Eventualno usvajanje spornih zapisnika dovoljno govori o indolentnom ponašanju općinskih vijećnika; sa druge strane, neusvajanje zapisnika, kao i usvajanje uz veliki broj primjedbi, govori o odnosu između vlasti i opozicije, te problemima sa većinom u vijeću. Radi se o poznatoj, ali nepoželjnoj situaciji, u kojoj usvajanje zapisnika služi da se poravnaju stranački računi ili otvori još jedan front za politički obračun vlasti i opozicije.

U **toku diskusije** o pojedinim temama, treba se usredotočiti na nekoliko važnih okolnosti:

- Najprije valja utvrditi je li i u kojoj je mjeri postojala **zloupotreba govornice**, to jest jesu li se vijećnici pridržavali dnevnog reda i tema povodom kojih su se javili da diskutiraju. Vijećnici nerijetko govore o onome što nije na dnevnom redu, pa čak i o onome što nije ni u nadležnosti lokalne samouprave. Motivi za ovakvo ponašanje mogu biti različiti, počevši od želje da se izvrši opstrukcija, pa do namjere da se spriječi usvajanje pojedinih rješenja. Takav pristup može proisteći iz potrebe da se istakne pojava za koju vijećnik smatra da je važna, ali i iz neupućenosti. Neovisno od motiva, posljedice ovakvog ponašanja mogu biti ozbiljne i doprinijeti negativnom imidžu vijeća. Dakle, budući da je poželjno da diskusija ostane u okviru teme koja je na dnevnom redu, *monitoringom se utvrđuje je li i u kojoj mjeri bilo odstupanja od nje.*
- Iako se naizgled radi o pukom tehničkom pitanju, od velike je važnosti postoje li ograničenja **trajanja diskusije** i u kojoj ih mjeri vijećnici poštuju. Idealna politička klima ne bi iziskivala nikakve restrikcije, jer ne bi postojali vijećnici koji zloupotrebljavaju pravo na obraćanje vijeću. U praksi, naravno, nije tako, uslijed čega su ograničenja neminovna. Ona su najčešće definirana poslovnikom o radu. *Monitoring treba da pokaže jesu li vijećnici poštovali ograničenje, jer je i to značajan indikator postojanja preduvjeta za eventualnu zloupotrebu govornice vijeća ili opstrukciju rada.*
- **Neprilično ponašanje** vijećnika može se ponekad vidjeti i u državnom parlamentu, a jedan od ciljeva monitoringa jeste da se utvrdi da li se ono prenijelo i na lokalnu razinu. Ključni pokazatelji loših odnosa i nepoželjnog ponašanja sastoje se u udaljavanju vijećnika ili napuštanju sjednice od strane vijećničkih grupa. *Važno je utvrditi da li je udaljavanje bilo posljedica neodgovornog ponašanja vijećnika ili predsjednika vijeća; kao i da li se odlazak vijećničkih klubova dogodio iz objektivnih razloga (uslijed nemogućnosti djelovanja), ili zbog njihove nesposobnosti.* Kada se notiraju svi takvi slučajevi, stječe se slika o radu lokalnog vijeća. Poželjno je da ovakvih dešavanja ne bude, a činjenica da ih ima već sama po sebi jeste razlog za negativno vrjednovanje rada dotičnog općinskog vijeća.

7.4. Proces donošenja odluka

Posljednji aspekt monitoringa općinskog vijeća sastoji se u **praćenju donošenja odluka**. Najkarakterističniji dio ovog procesa tiče se usvajanja ili poboljšanja predloženih rješenja. U idealnoj situaciji, na kvalitetna predložena rješenja – ko god da ih je inicirao – svi vijećnici reaguju konstruktivnim prijedlozima za njihovu dopunu i unaprjeđenje. Svakako da praksa nije ni nalik tome, a odstupanja mogu ići u više pravaca.

Moguće je da opozicija predlaže rješenja koja nisu smisljena, pošto za cilj imaju opstrukciju rada vijeća ili samog procesa odlučivanja. S druge strane, postoje situacije u kojima vlast predlaže i usvaja rješenja koja odgovaraju interesima malog broja ljudi u lokalnoj sredini, te stoga ne želi da prihvati sugestije opozicije. Nije rijetka ni situacija u kojoj ni vlast ni opozicija ne poznaju oblast koja je na dnevnom redu, pa se izvjesne odluke usvajaju bez ozbiljnije rasprave. *Sve su to elementi za negativnu ocjenu rada vijeća.* Ono što bi moglo biti primjer pozitivnog iskustva, jeste situacija u kojoj su prijedlozi i poboljšanja usklađeni sa javnim interesom, u kojoj vijećnici posjeduju visok nivo znanja o temi o kojoj se raspravlja, i gdje vlast i opozicija zajedno rade na poboljšanju predloženih rješenja.

Važno je naglasiti da promatrač mora zadržati neutralnu poziciju, što znači da se ne smije povoditi ni za kakvim stranačkim opredjeljenjima. Općinsko vijeće treba promatrati kao tijelo kojeg čine vijećnici, bez obzira na to kojoj stranci pripadaju: u tom smislu, svejedno je da li

odgovornost za neuspjeh u radu snosi vlast ili opozicija, jer se monitoring usredotočuje na raspravu o rezultatima, a ne akterima.

7.5. Odnosi između općinskih vijeća i ostalih lokalnih organa

Zašto je bitna suradnja organa lokalne samouprave? U sistemu podjele vlasti, općinsko vijeće predstavlja najviši lokalni organ. Međutim, da bi lokalna samouprava funkcionirala, neophodna je suradnja ovog tijela sa ostalim granama i organima vlasti. ***Riječ je, u prvom redu, o organima lokalne administracije i predstavnicima lokalnih vlasti.*** Oni su ključni za izvršenje odluka i obveza koje propisuje lokalno vijeće, jer mogu ukazati na probleme koji postoje u praksi, kao i da upute nove prijedloge i rješenja za normiranje života lokalne sredine. Također su u stanju da procjene u kojoj će mjeri pojedine odluke biti provedive. Stoga je njihovo prisustvo i sudjelovanje u radu lokalnog vijeća nezaobilazno, pošto omogućava da se donese svrsishodna i primjenljiva regulativa.

7.6. Prisustvo ostalih organa lokalne samouprave u radu općinskog vijeća

Način na koji su uspostavljeni i funkcioniraju odnosi između općinskih vijeća i ostalih institucija lokalne samouprave jeste značajan pokazatelj o njenom radu. Česte i plodotvorne konsultacije sa pojedinim organima, posebno u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti, jesu dobar način formuliranja pravila koja će važiti na lokalnom nivou. Kao uzoran primjer bismo mogli navesti odnos između jednog lokalnog javnog poduzeća – u čijoj je nadležnosti održavanje lokalnog vodovoda – i lokalnog vijeća.

Zaposleni u ovom poduzeću kadri su da na najbolji način identificiraju probleme u toj oblasti. bilo da je u pitanju cijena kubnog metra vode, održavanje postojećeg sistema, naplata, ulaganje u nove kapacitete... idealna je situacija ona u kojoj predstavnici ovog javnog poduzeća sve vijećnike upoznaju sa sistemom rada, problemima i mogućim rješenjima. Također je poželjno da postoji stalna komunikacija između predstavnika lokalnih javnih poduzeća i vijećnika, kako bi se u konkretnim slučajevima usvojila optimalna rješenja. to znači da vijećnici, ukoliko osjete potrebu, mogu tražiti pojašnjenja pojedinih stavki, dok je sa druge strane neophodno uvažiti i primjedbe predstavnika javnih poduzeća na ponuđena rješenja. Ovakav model komunikacije osigurava da odluke budu svrsishodne i da se mogu provesti.

Treba imati u vidu da puko prisustvo pojedinih predstavnika lokalne vlasti i lokalne administracije ne znači automatski i plodnu suradnju. Često sjednicama vijeća prisustvuju nositelji izvršne vlasti, ali to za svrhu ima kontrolu vijećničke većine i usvajanje odluka za koje se izvršna vlast zalaže. Sa druge strane, nije nepoznata ni praksa da prisustvo predstavnika ostalih organa lokalne samouprave služi kao dekor, to jest formalna potvrda demokratičnosti. Tada oni samo prisustvuju sjednici: ne traži se njihovo mišljenje, niti uvažavaju komentari i preporuke. Vijećnička većina se rukovodi nekim drugim razlozima i argumentima, koji su interesne ili stranačke prirode.

Stoga je neophodno utvrditi nekoliko kriterija na osnovu kojih se može reći je li i u kojoj mjeri plodotvorna suradnja lokalnog vijeća sa ostalim organima. Metodologija monitoringa u ovoj oblasti pokušava da odgovori na tri povezana pitanja:

1. U prvom se koraku utvrđuje činjenica ***je li predstavnik nekog organa lokalne samouprave prisustvovao sjednici vijeća.*** Naravno, neophodno je da oblast koja je u fokusu rasprave ili barem neka od točaka dnevnog reda bude iz domena djelovanja dotičnog organa. Ukoliko se

zadovolje oba kriterija – pa predstavnik nekog organa prisustvuje sjednici na kojoj se raspravlja o temi koja je u njegovoj ingerenciji – možemo reći da je ovaj uvjet zadovoljen.

2. Drugi korak monitoringa tiče se samih **aktivnosti predstavnika organa lokalne samouprave**. Najprije se utvrdi je li organ čiji se predstavnik nalazi na sjednici predlagatelj neke od točaka dnevnog reda. Ukoliko nije, treba vidjeti je li neko od predlagača komunicirao s tim organom i da li je dati prijedlog nastao kao plod njihove suradnje. Ako je ispunjen neki od ova dva kriterija, onda možemo govoriti o postojanju elemenata neposredne suradnje organa lokalne samouprave sa lokalnim vijećem.

3. Nakon toga, monitoring usmjeravamo ka samoj **raspravi na sjednici**. Potrebno je utvrditi u kojoj mjeri su prisutni predstavnici lokalne samouprave učestvovali u raspravi i kakav je bio njen tok. Tu se javlja i mogućnost registriranja izvjesnih negativnih pojava. Na primjer, u radu pojedinih lokalnih vijeća uvijek sudjeluju predstavnici ostalih organa lokalne samouprave, ali to za cilj ima kontrolu rada vijeća, odnosno vijećničke većine. Tako izvršna vlast pokušava da podčini zakonodavno tijelo, pri čemu nije nepoznata ni praksa da predstavnici drugih organa diskutiraju o većem broju tema i vrše pritisak na vijećnike. Sa druge strane, moguće je da njihovo prisustvo predstavlja tek formalno zadovoljenje samog principa. Ima slučajeva da im se ne dozvoljava da diskutiraju o temi koja je u njihovoj nadležnosti, a ponekad je i sama rasprava bespredmetna, pošto je vijećnička većina unaprijed donijela odluku.

Pri svemu tome, potrebna je i želja obiju strana da surađuju i uvažavaju argumente. Takva situacija se prepoznaje po plodnim konsultacijama između vijećnika i predstavnika drugih organa; nastojanju vijećnika da se upoznaju sa materijom; težnji da se sagledaju praktični problemi; pokušaju da se uobliču neko od predloženih rješenja. Ukoliko se ti uvjeti ispune, rad lokalnih organa može se visoko vrjednovati.

7.7. Kontrola rada poduzeća, ustanova i organa čiji je osnivač općina

Druga vrsta aktivnosti koja upućuje na odnose između vijeća i ostalih organa lokalne samouprave tiče se kontrole općinskih poduzeća, ustanova i organa. Ona se najčešće obavlja posredstvom usvajanja izvještaja o njihovom radu. Statutom i internim aktima precizirano je u kojem vremenskom razmaku i u kojoj formi ovi subjekti podnose izvještaje lokalnim vijećima. Uobičajena procedura sastoji se u tome da se izvještaji predaju minimalno jednom godišnje, a vijeće po potrebi može zatražiti da to bude češće. Statutima je utvrđeno da svi organi svoje izvještaje za prethodnu godinu podnose do kraja marta/ožujka.

Monitoringom se utvrđuje je li i u kojoj mjeri poštovana postojeća procedura, je li bilo odstupanja i, ako jeste, u čemu su se ona sastojala.

7.8. Stalna i privremena radna tijela lokalnih vijeća

Treća oblast koja definira odnose vijeća sa ostalim lokalnim organima tiče se funkcioniranja stalnih i privremenih tijela pri njoj. Stalna tijela se formiraju paralelno sa konstituiranjem samog vijeća, a privremena pošto se ustanovi da za njima postoji potreba. Stalna radna tijela se sastaju u različitim vremenskim intervalima: neka nedjeljno, a pojedina samo jednom godišnje. To u velikoj mjeri zavisi od njihove ingerencije, odnosno obaveza i problema koji postoje. S druge strane, budući da se privremena radna tijela stvaraju shodno posebnim potrebama, njihovo su trajanje i učestalost sastajanja različiti od slučaja do slučaja.

Ključno mjerilo monitoringa ovdje je pitanje kako su tijela formirana. Postoji nekoliko načina na koji se ona mogu osnovati, pri čemu je svaki od njih moguće i vrjednovati.

Nepoželjan model podrazumijeva da u sastav ovih tijela ulaze isključivo predstavnici onih stranaka koje u općini čine vladajuću većinu. To je čest način poimanja vlasti kod nas, gdje se političke pozicije tretiraju kao plijen. No, možda je još veći problem to što se pri formiranju ovih tijela ne vodi računa o ličnim kvalifikacijama, pa se dešava da nekompetentne osobe odlučuju o vitalnim pitanjima.

Nasuprot tome, uočavamo **poželjne situacije**. Dobro je kada, protivno konceptu plijena, u sastav radnih tijela vijeća ulaze predstavnici svih vijećničkih grupa. Međutim, pored stranačke zastupljenosti, neophodno je da članovi radnog tijela raspoložu znanjem i iskustvom. Pozitivnu ocjenu zaslužuje ustrojstvo pri kojem u sastav skupštinskih tijela ravnopravno ulaze pripadnici svih vijećničkih grupa, predstavnici resornih tijela lokalne administracije, nevladinog sektora i relevantne strukovne organizacije. Tako, na primjer, u odbor za ravnopravnost spolova ulaze vijećnici, ali i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave ovim pitanjima. Tek ovakav sastav omogućava stručnu i političku reprezentativnost.

Monitoring u trima navedenim područjima može dati vjernu sliku odnosa između vijeća i ostalih organa lokalne samouprave. Prikupljeni podaci pokazat će u kojoj mjeri je praksa blizu ili daleko od one koju smatramo poželjnom. A to je svakako značajan element ocjene rada i djelovanja lokalnih vijeća.

7.9. Transparentnost rada općinskog vijeća

Posljednji aspekt monitoringa lokalnih vijeća tiče se ocjene transparentnosti rada. Prisustvo javnosti pri donošenju odluka, njeno sudjelovanje u tom procesu i zainteresiranost za njega jesu značajno mjerilo stvarnog učinka vijeća.

Idealno je kada postoji blagovremeno, sveobuhvatno i sadržajno obavještanje javnosti o svim aktivnostima lokalnog vijeća. Poželjno je da se skoro o svakoj temi vodi široka javna rasprava, uviđaju prednosti i mane pojedinih rešenja, traži suglasnost građana, te da skoro svaka općinska uprava široko komunicira sa građanima koristeći medije svih vrsta, a prije svega internet.

Ukoliko se želi ocijeniti postoji li i koliki je stupanj transparentnosti u radu vijeća, neophodno je pri monitoringu pratiti nekoliko sljedećih parametara.

- Kada je riječ o **načinu na koji se javnost obavještava o sjednicama** vijeća, monitoring mora obuhvatiti barem tri područja.
- Tu je, najprije, pitanje da li se informacija o održavanju sjednice blagovremeno dostavlja javnosti. Datum i vrijeme održavanja treba objaviti u primjerenom roku.
- Od velike je važnosti tu informaciju plasirati putem što većeg broja medija. Ukoliko postoji mogućnost, to bi trebalo činiti putem lokalnih medija (televizije, radija, novina) ili internetom (na webstranici općine). No, ponekad – ukoliko se, recimo, raspravlja o pitanjima koja se tiču sigurnosti – informaciju treba dostaviti samo zainteresiranim akterima, bez obavještanja građana.
- Slijedeći neophodan korak u obavještanju javnosti sastoji se u tome da informacija o održavanju sjednice, pored mjesta i vremena održavanja, sadrži precizno naveden dnevni red, kao i podatke o predlagачima pojedinih tačaka.

Ukoliko su sva tri navedena elementa zadovoljena, možemo reći da postoji **vremenski, komunikaciono i sadržajno** neophodan nivo obaviještenosti javnosti.

- Drugi korak pri monitoringu sastoji se u utvrđivanju **javnosti rada** vijeća. Prije svega se to odnosi na činjenicu da li se sjednice prenose ili ne. Prijenosi mogu biti direktni, a mogu se

emitirati i snimci. Kada je o transparentnosti riječ, poželjno je da se, ukoliko postoje tehničke mogućnosti, sjednice općinskog vijeća prenose direktno, posredstvom lokalnih medija (televizija ili radio). Pozitivno se vrjednuju i izvještaji koji se emitiraju putem tih medija. Nedopustivo je da ne postoji nijedan vid informiranja građana o toku sjednice lokalnog parlamenta.

- Slijedeća faza monitoringa podrazumijeva praćenje ***načina na koji građani bivaju obavještavani o donesenim odlukama***. Na svakoj se sjednici lokalnog vijeća donose odluke koje reguliraju život lokalne zajednice; stoga je neophodno da se o njima obavijesti što veći broj građana. Obavještavanje se može vršiti na nekoliko načina: putem (elektronskih ili pisanih) medija, u formi izvještaja, ali i u komunikaciji sa općinskom administracijom, posredstvom oglasne table u općinskoj zgradi. Postoji i zakonska obaveza da se odluke objave u službenom glasniku ili općinskom listu. Teško je reći koji je najbolji način da se građani obavijeste o donesenim odlukama; možda je najbolje ovaj postupak sprovesti kombinacijom svih sredstava komunikacije koji su predstavnicima općine na raspolaganju. Tako će o odlukama vijeća biti obaviješten najširi krug građana, što je praksa koju možemo smatrati pozitivnom.
- Iako pripada domenu medija, ***internet kao vid komunikacije između lokalne vlasti i građana*** podrazumijeva niz specifičnosti, pa ga stoga izdvajamo. Njegove se osobine ogledaju u mogućnosti dvosmjerne komunikacije, njenog kontinuiteta, te brzini. Pri tom se u procesu monitoringa pažnja mora usmjeriti na dva pitanja: najprije je neophodno utvrditi da li postoji internet-prezentacija općine; a ukoliko postoji, treba utvrditi da li se na općinskom sajtu, pored općih informacija, nalaze i najvažniji dokumenti i odluke organa općine, kontakti općinskih službi i najnovije vijesti o općinskim aktivnostima. U cilju ostvarenja što bolje komunikacije i suradnje sa inostranstvom, važno je da dio tih podataka bude i preveden na engleski jezik. U nekim će se slučajevima, uslijed svih navedenih preduvjeta, ispostaviti da prezentacija općine zaslužuje visoku ocjenu. To, međutim, nije dovoljno za konačan sud, jer se jedan od parametara vezanih za kvalitetu tiče i ažuriranja podataka, odnosno postojanja najnovijih informacija. Idealno gledano, općinska bi prezentacija trebala da bude svakodnevno obnavljana i upotpunjavana novim informacijama koje su od značaja za stanovništvo općine. Tek tada se može dati i konačna pozitivna ocjena prezentacije u cjelini.
- Posljednji segment monitoringa transparentnosti tiče se ***načina i obima sudjelovanja javnosti u procesu donošenja odluka***. Za čitav niz pitanja postoji zakonska obveza ili preporuka da se – u cilju što svrsishodnijih rješenja – organiziraju javne rasprave. One su, u stvari, ključna točka ovog segmenta. Prvi se korak sastoji u utvrđivanju da li je poštovana procedura organiziranja javnih rasprava, dok sljedeći podrazumijeva odgovor na pitanje da li je javnih rasprava bilo i u slučaju kada nije postojala zakonska preporuka. Ti podaci govore o općoj ***transparentnosti rada lokalnih vijeća i općinske administracije u cjelini***. ***Uključivanjem građana u proces odlučivanja o pitanjima koja su bitna za život lokalne zajednice pokazuje se otvorenost, demokratičnost i spremnost lokalnog parlamenta da uvaži mišljenje građana koje predstavlja. Ipak, postojanje javnih rasprava može biti i puka fasada za nedemokratsko ponašanje lokalnih vlasti. Stoga monitoring mora obuhvatiti i način njihovog izvođenja.*** To podrazumijeva jasno definiranje teme javne rasprave, te utvrđivanje broja i strukture učesnika. Poželjno je i da, shodno temi javne rasprave, budu pozvani predstavnici strukovnih organizacija, kao i predstavnici civilnog sektora koji se bave tom oblašću. ***Način vođenja javne rasprave, tok diskusije i formiranje zaključaka čine okvir na osnovu kojeg može da se dođe do vrijednosnog suda.***

Sudjelovanje, posredovanje ili prisustvo građana i javnosti u radu lokalnih vijeća daje pozitivnu sliku o njenom radu. Ukoliko se bilo što dešava bez prisustva javnosti, gotovo neminovno se stvara predstava o koruptivnim radnjama ili potenciranju uskih interesa. Da bi se to izbjeglo, od presudnog je značaja da svako od lokalnih vijeća, ali i svi sektori lokalne vlasti i administracije, pokušaju da svoje ponašanje i djelovanje usklade sa predočenom idealnom praksom.

8. Odgovorno upravljanje općinom

8.1. Općinska uprava

Od svih organa i tijela lokalne samouprave, građani su najčešće u kontaktu sa općinskom upravom, jer je ona zadužena za upravnu funkciju – rješavanje o pravima i obavezama građana – i izvršavanje propisa kojima su regulirani svi poslovi lokalne samouprave (izvorni i povjereni). Upravo zbog toga su mnoge općine preuredile svoje uprave i prostorije u kojima primaju građane i sada funkcioniraju kao *uslužni centri* (*šalter sale*), kako bi usluge i informacije bile što pristupačnije.

8.2. Financiranje lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje: Zakon) propisano je da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore financiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlaštenja, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših organa vlasti (čl. 33. Zakona).

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Jedan dio izvora financiranja jedinica lokalne samouprave ostvarivat će se od lokalnih taksi i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru zakona. Financijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će razmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prijenos novih funkcija bit će praćen financijskim sredstvima potrebnim za njihovo efikasno provođenje (čl. 34. Zakona). Tako je utvrđeno Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH da se imovinom u vlasništvu općine mora upravljati u skladu sa zakonom i drugim propisima, a u interesu lokalnog stanovništva i s pažnjom dobrog domaćina. Postupak utvrđivanja i prijenosa vlasništva i rješavanje međusobnih potraživanja u vezi sa prijenosom vlasništva, kao i druga imovinska potraživanja, uređuju se zakonom. Općinsko vijeće kao predstavničko tijelo građana odlučuje o pribavljanju, korištenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave (čl. 35. Zakona).

Jedinicama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine pripadaju sljedeći prihodi:

a) vlastiti prihodi:

- porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom,
- lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom (pogledu lokalnih taksi i naknada u praksi se veoma često radi o naknadama za komunalne usluge, raznim administrativnim taksama koje određuje općinska uprava),
- kazne i kamate u skladu sa zakonom,
- prihod od upotrebe i prodaje imovine,

- prihod od poduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i
- prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima,
- darovi, nasljedstva, pomoći i donacije,
- prihodi od samodoprinosu,
- prihodi od budžetskih korisnika,
- drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom vijeća;

b) drugi prihodi:

- prihodi od dijeljenih poreza, definirani zakonom,
- transferi i grantovi od viših nivoa vlasti,
- dug u skladu sa zakonom (čl. 37. Zakona).

Također, Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrđuje se pripadnost javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema ovom zakonu, Federaciji Bosne i Hercegovine pripadaju prihodi:

- a) udio prihoda sa jedinstvenog računa (Uprave za indirektno oporezivanje BiH), u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda;
- b) 100% poreza na dobit poduzeća, banaka i drugih finansijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, pravnih lica, iz oblasti elektroprivrede, pošte i telekomunikacija i pravnih lica iz oblasti igara na sreću i zabavnih igara kojima je to jedina djelatnost;
- c) naknade i takse u skladu sa federalnim propisima;
- d) novčane i druge kazne u skladu sa federalnim propisima;
- e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine;
- f) prihodi od korištenja ili prodaje federalne imovine;
- g) donacije i
- h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima.

Udio prihoda sa jedinstvenog računa Federacije Bosne i Hercegovine, prema gore navedenoj raspodjeli, raspodjeljuje se u sljedećim procentima:

- a) financiranje funkcija Federacije 36,20%,
- b) financiranje funkcija kantona 51,48%,
- c) financiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42%,
- d) Direkcija za ceste 3,90%.

Dakle, od ukupnih javnih prihoda u Bosni i Hercegovini, odnosno Federaciji Bosne i Hercegovine, za financiranje lokalne samouprave na osnovnoj razini, odnosno razini općine u Federaciji Bosne i Hercegovine, izdvaja se samo 8,42% ukupnih javnih prihoda. Uzmemo li u obzir da od ukupnih prihoda najveći postotak ide na financiranje funkcija kantona (izdvajanje u iznosu od 51,48% javnih prihoda), zaključujemo da su ukupni rashodi neekonomični i neadekvatni u odnosu na ukupne prihode. Evidentan je odljev prihoda kantonima iako jedinice lokalne samouprave predstavljaju oblik vlasti najbliži građanima.

Zaduživanje općine dizanjem kredita kod komercijalnih banaka kao praksa bila je nepoznata u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, a za vrijeme važenja starog Zakona o osnovama lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine zaduživanje je bilo ograničeno po dva osnova: da je ono nužno radi otklanjanja poremećaja u novčanim tokovima ili da je riječ o zaduživanju radi realizacije investicionih projekata. Zakon o lokalnoj samoupravi ne postavlja takva ograničenja, što je, nema sumnje, rezultat preporuka stranih eksperata angažiranih u konzultacijama prilikom reforme sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Izdvajanje 8,42% ukupnih javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine za financiranje funkcija lokalne samouprave u odnosu na 51,48% koji idu za financiranje funkcija kantona nije adekvatno i otežava lokalnu infrastrukturu te izvršavanje nadležnosti općine, odnosno implementiranje lokalnih projekata koji su od najvećeg značaja za građane. Ako bi bilo izmijenjeno unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine tako da se smanji broj kantona ili se pak ukinu (što podrazumijeva i reorganizaciju entiteta i uspostavljanje ekonomskih i multietničkih regija), prihodi koji bi išli za lokalnu samoupravu bili bi veći i adekvatni, a unutrašnja struktura bila bi održiva, ekonomična i funkcionalna. Samim time smanjila bi se i javna potrošnja.

9. Praćenje rada općinske uprave

Praćenje rada općinske uprave tj. upravljanja općinom sastoji se od četiri pojedinačna, ali međusobno povezana elementa: kapaciteti za planiranje razvoja, za upravljanje i budžet / proračun, za preuzimanje odgovornosti i na kraju transparentnosti tj. javnosti rada sa standardima i kriterijima koje treba pratiti i procijeniti.

9.1. Kapaciteti za planiranje razvoja

a. Odjel za razvoj općine

Odjel za razvoj općine (ORO ili slična služba) je uspostavljen odlukom OV i operativan Plan rada ORO-a je donesen

Tim ORO-a uključuje predstavnike različitih interesnih skupina iz zajednice Informacije/izvješća o radu ORO se podnose najmanje jednom u šest mjeseci Općina nema Odjel za razvoj niti sličnu službu

b. Strateški plan razvoja općine

Strateški plan razvoja općine je izrađen/dopunjen u konzultaciji s građanima
Provedena je kampanja posvećena podizanju razine svijesti o strateškom planu razvoja
Urađena je raščlamba s ciljem prepoznavanja strateških prioriteta
Opisi poslova načelnika odjela/pomoćnika načelnika, uključuju odgovornost sudjelovanja u izradi i realizaciji strateškog plana razvoja
Objavljen je nacrt strateškog plana razvoja
Izvršeno je revidiranje Strateškog plana nakon konzultacije s građanima
Strateški plan razvoja je finaliziran i dostupan javnosti

c. Realizacija Strateškog plan razvoja

Strateški plan razvoja općine (SPRO) je izrađen/dopunjen u konzultaciji s građanima
OV je imenovalo formalno tijelo koje nadgleda realizaciju, praćenje, procjenu i dopunu Strateškog plana razvoja
Objavljen je godišnji plan aktivnosti
Dodijeljena su sredstva iz proračuna za odabrane prioritetne projekte SPRO
Godišnje izvješće o realizaciji plana je objavljeno i predstavljeno OV i građanima
Strateški plan razvoja je revidiran sukladno Izvješću o realizaciji godišnjeg plana (ukoliko je potrebno)
Općina nema izrađen strateški plan razvoja

9.2. Kapaciteti za upravljanje i proračun

a. Proračun Općine

Uspostavljen je transparentan proračunski proces

Proračun je pripremljen i usvojen sukladno proračunskim propisima

OV je prihvatilo/usvojilo kvartalne informacije/izvješća o izvršenju proračuna

Općina je uključila građane u pripremu i izvršenje proračuna

Razrađeni su mehanizmi za dobivanje mišljenja građana, MZ i udruga o proračunu

Nacrt proračun se šalje u mjesne zajednice na raspravu i traži pisano očitovanje o proračunu

Osigurane su povratne informacije na prijedloge građana, udruga, MZ

b. Razvojni dio općinskog proračuna

U odnosu na prethodnu godinu, kapitalni dio tekućeg proračuna je povećan u apsolutnim i relativnim iznosima

Rashodi su revidirani, pripremljene su mjere za promicanje plana trošenja i dostavljene su načelniku

Pripremljen je dokument o mogućim vanjskim izvorima financiranja i poduzete su potrebne aktivnosti

Općina je izradila najmanje jedan prijedlog kapitalnih ulaganja

Udio financiranja mjesnih zajednica (MZ) i nevladinog sektora na temelju podnesenih projekata je povećan u odnosu na ukupan iznos financiranja, bez podnošenja projekata

c. Revizija unutarnjega ustroja

Općina je obavila reviziju unutarnjega ustroja

Donesena je odluka kojom se usklađuje općinski unutarnji ustroj sa zakonskom regulativom, strateškim prioritetima i raspoloživim resursima te imenovano odgovarajuće tijelo

Izrađeno je izvješće s preporukama za procjenu unutarnjega ustroja i podneseno je načelniku općine

Izrađen je plan realizacije na temelju preporuka i započeta je realizacija plana

Opisi poslova načelnika odjela/pomoćnika načelnika, sadrže jasne odgovornosti za obavljanje godišnje procjene unutarnjega ustroja

9.3. Preuzimanje odgovornosti

a. Mehanizmi za sudjelovanje građana

Izrađeni su mehanizmi za sudjelovanje građana

Općinski dokumenti koji opisuju mehanizme za sudjelovanje građana usvojeni su ili revidirani

Mehanizmi za sudjelovanje građana su promovirani i objavljeni

Izrađena je najmanje jedna publikacija u kojoj su objašnjeni mehanizmi za sudjelovanje građana

Građani informirani i shvaćaju prava i obveze oko sudjelovanja i odgovornosti

Građani koriste mehanizme za sudjelovanje uspostavljene od strane općine

Učinkovitost mehanizama za sudjelovanje građana se ocjenjuje najmanje jedanput godišnje

b. Pristup javnim informacijama

Općina osigurava građanima pristup javnim informacijama

Pravilnik o unutarnjem ustroju predviđa radno mjesto u okviru kojeg su odgovornosti djelatnika za informiranje

ZOSPI je primijenjen i promoviran u javnosti

c. Etički kodeks za izabrane dužnosnike

Obavljena je procjena s ciljem prepoznavanja područja za primjenu Etičkog kodeksa

OV je prihvatilo nacrt teksta etičkog kodeksa i obavljena je javna rasprava

Etički kodeks za izabrane dužnosnike je primijenjen

OV odobrava Etički kodeks i sukladno tome usklađuje svoj Poslovnik o radu

OV je imenovalo Etički odbor, izrađen je godišnji plan rada Etičkog odbora, a aktivnosti su oslikane u proračunu

Informacija/izvješće o radu Etičkog odbora je podneseno OV najmanje dva puta godišnje

d. Obrazac za izvješćivanje OV

Izrađen je i usuglašen obrazac između OV i subjekata koji podnose informacije/izvješća OV

Sačinjene su informacije/izvješća sukladno dogovorenom obrascu

9.4. Javnost rada - općina, građani, mediji, komunikacija

a. Mediji

Uspostavljena je suradnja između općine, medija i građana

Javne konzultacije provedene i uspostavljena radna skupina s ciljem određivanja koraka za poboljšanje lokalnog izvješćivanja

Plan aktivnosti temeljen na rezultatima javnih konzultacija izrađen i odgovornosti za njegovu implementaciju podijeljene

Poboljšavanje lokalnih medija i ažuriranje komunikacijske strategije pokrenuti sukladno akcijskom planu

Provedba akcijskog plana redovito praćena uz pozitivnu ocjenu građana

Pitanja od važnosti za građane sadržana su u medijskim izvješćima

Poboljšanja u izvješćivanjima lokalnih medija postignuta putem inicijativa građana

Povećan stupanj informiranosti građana o radu Općine putem medijima

b. Komuniciranja općine sa javnosti, građanima

Izrađena općinska strategija komuniciranja

Općinski predstavnici obučeni za rad na područjima komuniciranja s javnostima

Općina provela javne konzultacije, a mišljenja građana i lokalnih medija uvrštena u strategiju komuniciranja.

Usvojen akcijski plan koji precizira kako će strategija biti implementirana, a navedene aktivnosti uvrštene u općinski proračun

Kontakt osoba zadužena za odnose s javnostima u općini postavljena

Identificirane eventualne potrebe za stručnim usavršavanjem

Interna koordinacija među općinskim odjelima poboljšana

c. Implementacija općinske strategije komuniciranja

Praćenje implementacije komunikacijske strategije koordinira kontakt osoba zadužena za odnose s javnostima

Izvješće o implementaciji aktivnosti dostavljeno općinskom vijeću građanima najmanje svakih 6 mjeseci

Općina izradila i redovito ažurira baze podataka stalnih kontakata i medija

Nove i unaprijeđene metode komuniciranja između općine i građana, općine i medija, kao i unutar općine uspostavljene

Komunikacijski formulari općine izrađeni i stavljeni u uporabu

Općina redovito održava press konferencija

Najmanje pet priopćenja za medije izdano godišnje
Općinska web stranica izrađena, postavljena i ažurirana najmanje jednom mjesečno

10. Monitoring sudjelovanje građana u zajednici i procesima odlučivanja

U ovome segmentu monitoringa usredotočeni smo na osposobljenost građana da poduzmu akciju, kako bi se rješavali problemi ili kako bi se ukazalo na pitanja od značaja za građane.

10.1. Akcija kroz informaciju

Cilj je ovog elementa je pratiti kako građani identificiraju pitanja ili probleme te pribavljaju informacije potrebne da se ukaže na njih. Fokus je na razini razumijevanja građana o njihovim pravima i obvezama i mehanizmima koji postoje na općinskoj razini, a pružaju im mogućnost sudjelovanja. Jesu li građani upoznati s osnovnim vještinama planiranja i implementacije inicijative kojom se ukazuje na probleme koji se tiču zajednice, uz korištenje vlastitih resursa.

a. Shvaćaju li građani prava i obveze oko sudjelovanja i odgovornosti

Potporna i naputci od strane mjesnih zajednica i organizacija civilnog društva prema općini s ciljem povećanja razine svijesti građana o njihovim obvezama i odgovornostima

Informativne kampanje o mogućim načinima građanskog sudjelovanja su kreirane, organizirane i provedene od strane mjesnih zajednica i organizacija civilnog društva

b. Koriste li građani mehanizme za sudjelovanje uspostavljene od strane općine

Potporna i savjeti od strane mjesnih zajednica i organizacija civilnog društva upućeni prema općini u cilju bolje informiranosti građana o postojećim mehanizmima građanskog sudjelovanja

Povećan broj građana koji koriste mogućnosti za sudjelovanje putem, primjerice, javnih rasprava, sastanaka, korištenjem ZOSPI-ja

10.2. Akcija kroz intervenciju

a. Razina građanskog razumijevanja načela volonterskoga rada i povećane obveze prema volonterskome radu

Povećan broj građana koji sudjeluju u volonterskim akcijama koje su od značaja za zajednicu
Jača uloga lokalnih volonterskih servisa i njihova vrijednost shvaćena od strane građana

b. Identificiraju li građani i ukazuju na pitanja od značaja za zajednicu

Jača suradnja između skupina građana, posebno mladeži, marginaliziranih skupina i ruralnih zajednica po pitanju predstavljanja određenih problema

Povećan broj poduzetih aktivnosti ili riješenih problema korištenjem stručnjaka i sredstava iz zajednice

Uspjesi redovito prezentirani putem lokalnih medija

10.3. Akcija kroz suradnju u zajednici

Cilj je ovog elementa je pomoći građanima u ukazivanju na probleme kroz suradnju jednih s drugima uz udruživanje resursa. Fokusira se na izgradnju sposobnosti za formiranje mreža na širokoj osnovi kako bi se pristupilo rješavanju problema i implementaciji tih rješenja.

Ovo će se postići pružanjem potpore društvenim skupinama da same poduzmu akciju i da lobiraju kod općina kako bi se započelo s uvođenjem politike ili usluga koje odražavaju

potrebe zajednice. Ovaj će element također nastojati ojačati ulogu mjesnih zajednica u razvoju povezanosti zajednica i utjecaju na općinske propise i kvalitetu pružanja usluga.

a. Mjesne zajednice prepoznate i uspostavljene kao središnja mjesta za izgradnju povezanih zajednica

Sukladno postojećim zakonskim propisima, izrađen, odnosno revidiran regulacijski okvir mjesnih zajednica, te prepoznata njihova odgovornost prema građanima
Strategije komuniciranja izrađene i provedene od strane mjesnih zajednica

b. Mjesne zajednice i organizacije civilnog društva pomažu građanima da daju doprinos prilikom izrade općinskog proračuna

Mjesne zajednice dobivaju mišljenja građana o pitanjima koja se trebaju uvrstiti u općinski proračun

Prijedlozi mjesnih zajednica, za uvrštavanje određenog pitanja u općinski proračun, izrađeni sukladno mišljenjima građana

Prioriteti mladeži, marginaliziranih skupina i ruralnih zajednica uvršteni u prijedloge mjesnih zajednica i organizacija civilnog društva

c. Mreže koje će ukazivati na probleme od značaja stvorene od strane građana

Mišljenje građana o određenim pitanjima prepoznato

Uspostavljena suradnja između različitih skupina građana glede iznošenja određenih pitanja/problema, te izrađeni akcijski planovi

Projekti/inicijative za iznošenje određenih problema/pitanja planirani i realizirani od strane organiziranih skupina građana ili mjesnih zajednica

Pozitivno mišljenje građana o predstavljenim promjenama evidentno i potvrđeno

d. Građani aktivno nadgledaju rad općine i poduzimaju akcije kako bi se ukazalo na nedostatke u radu

Skupine za praćenje dostignuća općine na realizaciji određenog problema formirane od strane građana ili mjesnih zajednica

Mišljenje građana o radu općine javno objavljeno putem izvješća, medija ili izravno dostavljeno općini

Promjene i napredak u radu općine identificirani i zagovarani od strane građana

10.4. Akcija kroz partnerstvo

Cilj je ovog elementa je razvoj sposobnosti građana za rad u partnerstvu s općinama kako bi se pružile usluge, riješeni problemi ili implementirali općinski zadaci. Ovaj element stavlja fokus na razvoj sposobnosti za zajedničku identifikaciju problema, zajedničko planiranje, zajedničku implementaciju i zajedničku procjenu. Također će ohrabriti organizacije civilnog društva da postanu odgovorne za promociju značaja i koristi sudjelovanja i partnerstva, u cilju poticanja većeg uključivanja građana.

a. Uspostavljena osnova za partnerstvo

Pitanja na koje se može ukazati u partnerstvu zajednički identificirana od strane građana, mjesnih zajednica i općine

Identificirani partneri s relevantnim kapacitetom i interesom

b. Plan za partnerstvo izrađen i implementiran

Izrađen partnerski ugovor ili plan realizacije s jasno naznačenim odgovornostima, resursima, vremenskim rokovima i očekivanim rezultatima

Implementacija provedena sukladno planu/ ugovoru

Redovita izvješća o realizaciji dostupna partnerima i javnosti

c. Učinak inicijative za partnerstvo zajednički evaluiran od strane građana/ MZ-a i općine

Konačna ocjena implementacije plana izrađena od strane partnera s ciljem da se utvrdi da li su ostvareni i objavljeni planirani rezultati

Mišljenje građana o uspješnosti partnerske inicijative traženo

d. Partnerstvo uspostavljeno kao stalna praksa

Primjeri uspješnog građanskog sudjelovanja i partnerskih inicijativa promovirani od strane građana, mjesnih zajednica i općine

Stečena znanja koriste se kao osnova za planiranje i implementaciju budućih partnerskih inicijativa

11. Općine, mediji i komunikacija

11.1. Mediji u zajednici (standard i kriteriji)

Svrha je monitoring/praćenje dijaloga između medija, lokalnih vlasti i građana u manjim sredinama, kako bi se poboljšala kvaliteta i naglasio značaj lokalnog izvješćivanja. Ovaj je element usredotočen na razvoj novinarstva u službi lokalne zajednice gdje mediji izvješćuju o temama koje se tiču građana i gdje građani reagiraju kada takvo izvješćivanje izostaje. Na taj način građani postavljaju mjerila i pozivaju novinare na odgovornost. Građani, također, pomažu novinarima da posvete pozornost pričama koje na pravi način oslikavaju njihove zajednice. Problemi će se identificirati putem javnih rasprava, a odgovarajuća rješenja će se razraditi i provesti u djelo. Element će, također, biti usmjeren na to da mediji, posebno oni financirani općinskim sredstvima, svojim angažmanom pred građanima opravdaju isplativost utroška proračuna. Lokalni će se mediji iz manjih sredina poticati da izvješćuju o temama koje promoviraju povezanost zajednice, sudjelovanje građana i ističu pozitivne primjere iz zajednice.

a. Je li uspostavljena suradnja između općine, medija i građana

Javne konzultacije provedene i uspostavljena radna skupina s ciljem određivanja koraka za poboljšanje lokalnog izvješćivanja

Plan aktivnosti temeljen na rezultatima javnih konzultacija izrađen i odgovornosti za njegovu implementaciju podijeljene

Članovi radne skupine svoju spremnost za provedbu akcijskog plana potvrdili svojim potpisom

Poboljšavanje lokalnih medija i ažuriranje komunikacijske strategije pokrenuti sukladno akcijskom planu

Provedba akcijskog plana redovito praćena uz pozitivnu ocjenu građana

b. Jesu li pitanja od važnosti za građane sadržana u medijskim izvješćima

Poboljšanja u izvješćivanjima lokalnih medija postignuta putem inicijativa građana

Povećan stupanj zadovoljstva građana medijima

11.2. Inicijativa komuniciranja s javnostima (standard, kriteriji)

Uloga ovog elementa je praćenje sposobnosti općina da komuniciraju s građanima, osobito posredstvom medija. Element će se temeljiti na razvijanju svijesti o važnosti komunikacije, komunikacijskih mehanizama, razvijanju efektivnih strategija komuniciranja, razvoju imidža, razvoju korporativnog identiteta, promicanju odnosa s medijima i uspješnosti javnog istupanja. U ovaj element se ubraja i kreiranje općinskih strategija komuniciranja koje se razvijaju u suradnji sa lokalnim medijima i civilnim društvom. U mnogim općinama takve strategije već postoje, ali nisu provedene u djelo, te će njihova realizacija zato biti prioritet.

a. Jesu li izrađene općinske strategije komuniciranja

Općinski predstavnici obučeni za rad na područjima komuniciranja s javnostima

Općina provela javne konzultacije, a mišljenja građana i lokalnih medija uvrštena u strategiju komuniciranja.

Usvojen akcijski plan koji precizira kako će strategija biti implementirana, a navedene aktivnosti uvrštene u općinski proračun

Kontakt osoba zadužena za odnose s javnostima u općini postavljena i identificirane eventualne potrebe za stručnim usavršavanjem

Interna koordinacija među općinskim odjelima poboljšana

b. Jesu li implementirane općinske strategije komuniciranja

Praćenje implementacije komunikacijske strategije koordinira kontakt osoba zadužena za odnose s javnostima

Izvešće o implementaciji aktivnosti dostavljeno općinskom vijeću/vijeću općine (OV/SO) i građanima najmanje svakih 6 mjeseci

Općina izradila i redovito ažurira baze podataka stalnih kontakata i medija

Novi i unaprijeđene metode komuniciranja između općine i građana, općine i medija, kao i unutar općine uspostavljene:

- Komunikacijski formulari općine izrađeni i stavljeni u uporabu
- Redovito održavanje press konferencija
- Najmanje pet priopćenja za medije izdano godišnje
- Općinska web stranica napravljena, postavljena i ažurirana najmanje jednom mjesečno

12. Lokalno javno mišljenje

Ukoliko se želi cjelovita slika o tome kako radi općinsko vijeće i uprava, neophodno je, osim objektivnih pokazatelja, utvrditi i stavove predstavnika civilnog društva, kreatora lokalnog javnog mnijenja, ali i građana. Drugim riječima, potrebno je utvrditi kako javnost reagira na poruke koje dobiva iz općinskog vijeća i kako ocjenjuje njen rad. Pri tom, metodološke tehnike koje će biti predložene – ankete, dubinski intervjui, fokus grupe i swot analize – mogu biti upotrijebljene i pri istraživanju stavova o drugim institucijama i različitim fenomenima unutar lokalne zajednice.

12.1. Istraživanje lokalnog javnog mnijenja – jedan od preduvjeta za demokratizaciju lokalnih vlasti

Od čega poći? S kojim pretpostavkama?

U svrhu *provođenja istraživanja* mora se najprije odabrati odgovarajući pristup, uz obavezno utemeljenje danog problema u socijalnoj sredini u kojoj nastaje, ali i u teorijskom konceptu koji otvara mogućnost njegovog proučavanja i rješavanja.

Shodno tome, i *teme istraživanja* u lokalnoj sredini, koje se tiču kapaciteta tog nivoa vlasti, treba utemeljiti u lokalnu stvarnost, ali se istovremeno treba pozvati i na određenu *metodologiju* koja nudi procedure prikupljanja relevantnih podataka.

Tako, na primjer, polazimo od hipoteze po kojoj je nemoguće baviti se lokalnom vlašću, a da se istovremeno ne ispituju i kapaciteti lokalnog građanstva (što znači da se mora otići barem korak dalje od onog: „Samo vas gledamo!“). Riječ je o tome da su *građani kao pripadnici lokalne zajednice i sama lokalna vlast zapravo dvije strane istoga procesa*. Drugo, pretpostavljamo da ova dva aktera (vlast i građani) u ogromnoj većini slučajeva nisu dosegli onaj nivo svijesti koji bi omogućio demokratsko i djelotvorno funkcioniranje lokalne politike, odnosno organizacije i realizacije javnog interesa u lokalnoj zajednici.

12.2. Sedam uvjeta za uspostavljanje demokratske i djelotvorne lokalne vlasti

Da bi lokalna politika bila demokratska – i, u isti mah, efikasna – neophodno je, između ostalog, raditi na poticanju:

(1) motivacija građana za sudjelovanje u rješavanju problema lokalne zajednice: motivacija izostaje ukoliko se ima osjećaj nedovoljne moći, pa je svijest o potencijalnoj djelotvornosti u politici rješavanja lokalnih problema je neophodna.

(2) svijest o doprinosu zajednici: sa ciljem da građani osjećaj poistovjećivanja sa zajednicom je neophodna u specifičnom interesu, ali je isto tako neophodno poznavanje vrijednosti i potreba, kako samih građana, tako i onih koji su na vlasti u lokalnoj zajednici.

(3) informiranje građana o problemima lokalne zajednice kao i strategijama rješavanja tih problema, sa ciljem da građani što potpunije budu obaviješteni o svim važnim aspektima politike lokalne zajednice.

(4) mobilizacija i organiziranje podrške građana, sa ciljem da politika lokalne zajednice bude podržana od strane većine građana (da lokalna vlast i njene institucije imaju njihovo povjerenje);

(5) sudjelovanje građana u kreiranju politike lokalne zajednice, sa ciljem da građani aktivno sudjeluju u stvaranju lokalne politike;

(6) sudjelovanje građana u realizaciji politike lokalne zajednice, sa ciljem da građani, u određenoj mjeri, sudjeluju i u njenom provođenju;

(7) ocjena rada lokalnih vlasti i njenih organizacija i institucija, sa ciljem da građani vrednuju ono što jeste i sagledaju ono što nije urađeno, kako bi ocijenili rad svih nosilaca i organizatora lokalne politike, kao i njihove kadrovske potencijale.

Istraživanja lokalnog javnog mnijenja su jedan od preduvjeta za početak onih procesa koji vode ka demokratizaciji lokalne vlasti.

I ako ne postoji suglasnost oko definicije javnog mnijenja, na općem planu se ono obično shvaća kao *u javnosti izraženo, u manjoj ili većoj meri dominantno, mišljenje o pojavama koje su od općeg društvenog interesa*. U svakom slučaju, treba razlikovati četiri aspekta javnog mnijenja:

(1) samu društvenu pojavu, tj. pitanje ko je objekt javnog mnijenja;

- (2) građane, tj. subjekt javnog mnijenja;
- (3) komunikacijske procese među građanima, a povodom danog pitanja;
- (4) mnijenje građana ili rezultat komunikacijskih procesa.

U kontekstu teme koja nas ovdje interesira, treba razlikovati sljedeća četiri tipa mnijenja (pa, shodno tome, i četiri tipa istraživanja):

1. javno mnijenje građana,
2. ekspertno mnijenje,
3. mnijenje uglednika (tj. onih koji stvaraju lokalno javno mnijenje), i
4. mnijenje donositelja odluka.

Kada je pak riječ o *procedurama za prikupljanje podataka*, ovdje ćemo se usredotočiti na anketu, dubinski intervju, fokus grupe i SWOT analizu.

Anketa

Anketa je jedan od najboljih načina za ispitivanje lokalnog javnog mnijenja, a istovremeno i najučestaliji, te utoliko i najvažniji. U mnogim razvijenim zemljama, anketa je stalno i nezamjenjivo sredstvo za koncipiranje lokalne politike i evaluaciju njenih rezultata.

Naizgled se radi o krajnje jednostavnoj proceduri prikupljanja podataka, iako je u pitanju veoma rafinirana metoda. Ankete, po pravilu, korektno obavljaju samo dobri poznavaoци te metode; ostalima je neophodna pomoć stručnjaka. Naime, pri planiranju i vršenju ankete, obradi podataka i njihovoj interpretaciji, postoje brojni načini da se naprave nepopravljivi propusti, i samo jedan da se čitav proces izvede korektno.

Važno je reći da se u anketama istraživači ne bave uzrocima pojava koje ispituju, odnosno da građane ne pitaju o tome. Uzročna analiza je posao istraživača, a ne ispitanika. Da bi se došlo do uzroka neke pojave ili razloga za neko ponašanje, da bi se objasnilo zadovoljstvo ili nezadovoljstvo građana, treba koristiti neke druge (dopunske) metode ispitivanja.

Realizacija ankete teče po sljedećim fazama:

- **Ispunjavanje svih preduvjeta za izvođenje ankete.** U pitanju su izrada plana kadrova i dinamike, financijskog plana, pribavljanje suglasnosti onih koji će koristiti rezultate ankete i sl.
- **Određivanje teme** istraživanja i tipa ankete, obavljanje potrebnih konsultacija oko sadržaja ankete, konsultiranje eksperata za istraživačku metodu, razmišljanje o angažiranju mentora itd.
- **Priprema upitnika** i odluka o tipu pitanja (otvorena, zatvorena, poluzatvorena). Ne treba pretjerivati sa pitanjima, pošto nije dobro da anketa traje duže od 15-20 minuta. Pitanja trebaju biti jednostavna, jasna, nedvosmislena, te pristupačna znanju i iskustvu ispitanika.
- **Selekcija anketara** (intervjuera) i njihova obuka. Ukoliko već raspolažu iskustvom, obuka se svodi na pružanje osnovnih informacija o anketi.
- **Provođenje pilot-ankete** da bi se provjerio upitnik (tj. da bi se vidjelo kako „rade” pitanja), kao i da bi anketari stekli određeno iskustvo.
- **Definiranje uzorka** i njegov odabir. Za ovaj tip istraživanja se preporučuje kombinacija stratificiranog i slučajnog (reprezentativan uzorak), a pogodan je i kvotni uzorak.
- **Terenska faza** anketiranja. Preporučuje se intervju face to face, koji ne bi trebalo da traje dugo; najbolje je anketu provesti tokom „produženog” vikenda (četvrtak, petak, subota, nedjelja).

- **Statistička obrada podataka** u nekom od odgovarajućih programskih paketa (npr. SPSS), koja podrazumijeva i logičku kontrolu upitnika i odgovora, šifriranje odgovora, formiranje i unos datoteke, tabeliranje podataka, ukrštanje, te izradu statističkih i grafičkih pokazatelja.
- **Analiza podataka** iz ankete, uz eventualno konzultiranje eksperata ili mentora i prijedlog konkretnih mjera koje proizlaze iz nje.
- **Obavješćavanje** nositelja vlasti u lokalnoj zajednici o rezultatima ankete i proizašlim prijedlozima. Treba obavijestiti i sve relevantne organizacije i institucije u lokalnoj zajednici.
- **Objavljivanje izvještaja** o rezultatima ankete. Potrebno je upoznati lokalnu javnost sa rezultatima ankete, što se čini na konferenciji za štampu ili direktnom prezentacijom u relevantnim lokalnim medijima.

Dubinski intervju (In Depth Interview, IDI)

Dubinski intervju je istraživačka metoda po kojoj se podaci (stavovi, mišljenja, ocjene, izjave, ideje, prijedlozi) **prikupljaju putem neposredne lične komunikacije između ispitivača i ispitanika**. Riječ je o detaljnom intervjuu u kojem ispitivač nastoji da dođe do što većeg broja podataka od svakog ispitanika. Od ispitanika se, dakle, traži iscrpno izjašnjenje, što znači da odgovori na postavljena pitanja trebaju biti opširni, precizni i detaljni. Za razliku od većine drugih instrumenata za prikupljanje podataka, **ovdje se ulazi i u uzroke nekih pojava, motive određenih ponašanja, objašnjenja i integralne interpretacije problema koji se ispituje**.

Razgovor se vodi u što prijatnijim uslovima. On ne bi trebalo da traje duže od dva, a ukoliko je kraći od jednog sata smatra se pukim rasipanjem vremena i sredstava. Intervju treba snimiti (tonski), ali istovremeno i voditi bilješke o njegovom toku. Podrazumijeva se da je intervjuer dobro pripremljen, da dobro poznaje temu razgovora, kao i da vlada tehnikom prikupljanja podataka.

Odgovori ispitanika ne smiju biti ignorirani. Iskusni intervjueri tvrde da dvije trećine pitanja treba unaprijed uobličiti (imati ih pribilježena), dok trećina biva formulirana tokom samog razgovora, radi eventualnih razjašnjenja. Nije dozvoljena rasprava, a kamoli sporenje sa ispitanikom.

Transkript intervjuja i sređivanje radnih bilješki treba uraditi u što kraćem vremenskom roku. Iskusni istraživači sugeriraju pravljenje skice izvještaja nakon svakog intervjuja, pri čemu se sa novim intervjuom skica dopunjava i ispravlja. Prethodni intervju i saznanja iz njih treba da posluže kao osnova za što bolje oblikovanje pitanja.

Ispitanik je po pravilu anoniman, s tim da – zavisno od teme istraživanja i postignutog dogovora – nivo njegove anonimnosti može biti različit. Na primjer, moguće je (ali, isključivo uz dozvolu ispitanika!) da pojedini dijelovi intervjuja ne budu anonimni.

Fokus grupa

Obično se pod fokus grupom podrazumijeva vođenje **fokus-grupne diskusije (FGD), koja se organizira sa ciljem prikupljanja podataka** (stavova, mišljenja, ocjena, prijedloga) **od 6-10 građana koji imaju saznanja i/ili iskustva o nekoj specifičnoj temi**. Ona po pravilu podrazumijeva debatu, ali može da se svede i na puko iznošenje mišljenja o nečemu (grupni intervju u kojem moderator postavlja pitanja, a učesnici odgovaraju).

Fokus grupa je kao metodska procedura pogodna za:

- **prikupljanje informacija** a pogotovo mišljenja pojedinih društvenih grupa unutar lokalne zajednice (npr. ekspertno mnijenje ili mnijenje lokalnih uglednika o pitanjima koja su relevantna za danu zajednicu);
- **reakcije na neki fenomen**, ocjene rada javnih servisa i svih organizacija koje se unutar lokalne zajednice bave osnovnim djelatnostima;
- **interpretacija podataka** koji su prikupljeni drugim istraživačkim tehnikama, tj. produbljanje zaključaka iz istraživanja javnog mnijenja u lokalnoj zajednici.

SWOT analiza

Oznaka SWOT zapravo je akronim engleskih riječi: **Strengths** (snage, prednosti), **Weaknesses** (slabosti, ograničenja), **Opportunities** (šanse, prilike, mogućnosti) i **Threats** (prijetnje, opasnosti, nedostaci). Riječ je o modelu u kojem se sve relevantne informacije o stanju i perspektivama u internom i eksternom okruženju klasificiraju u okviru četiri kategorije: snage, slabosti, šanse i opasnosti. (Vidi shemu koja služi kao osnova za pravljenje tzv. SWOT matrice ili matrice šansi/rizika.)

SWOT analiza	UNUTARNJI ČINITELJI	VANJSKI ČINITELJI
„POZITIVNI“ ČINITELJI	Strengths (snage, prednosti)	Opportunities (šanse, prilike, mogućnosti)
“NEGATIVNI“ ČINITELJI	Weaknesses (slabosti, ograničenja)	Threats (prijetnje, opasnosti, nedostaci)

SWOT analiza je kvalitativna metoda koja služi za utvrđivanje i ocjenjivanje stanja i strategije organizacije ili institucije. Ona podrazumijeva praćenje spomenuta četiri činitelja da bi se procijenile jake i slabe strane, odnosno pogodnosti i problemi date organizacije, institucije, ili neke društvene pojave. Snage i slabosti predstavljaju ključne unutrašnje karakteristike date organizacije ili institucije (**interni činioci**), a šanse i prijetnje predstavljaju glavne karakteristike koje dolaze iz okruženja (**eksterni činioci**). Cilj SWOT analize je da se smanje slabosti uz istovremeno povećanje snaga, te što bolje iskoriste šanse uz istovremeno smanjenje prijetnji iz okruženja. Praktično gledano, da bi se započela SWOT analiza potrebno je:

- **utvrditi snage (prednosti) i šanse (prilike, mogućnosti)** koje mogu da pomognu u ostvarivanju ciljeva i politike date organizacije ili institucije (npr. općine, poduzeća, nevladine organizacije);
- **utvrditi slabosti (ograničenja) i nedostatke (prijetnje, opasnosti)** koji mogu da otežaju ostvarenje ciljeva i politike date organizacije ili institucije;
- **podijeliti činitelje koji pogoduju razvoju (tj. snage, prilike) na unutrašnje i vanjske uslove** za ostvarenje ciljeva i politike date organizacije ili institucije, te odgovoriti na pitanje da li dati činioci potiču iz neposrednog, potencijalno kontroliranog okruženja, ili iz sredine na koju se teško može utjecati.

Sve u svemu, SWOT analiza – svojevrsni dijagnostički i prognostički instrument – predstavlja subjektivnu metodu, koju treba shvatiti kao neku vrstu pomoći pri započinjanju ozbiljnog utvrđivanja stanja u kojem se našla određena organizacija ili institucija, ali i utvrđivanja strategije razvoja. Osim toga, SWOT analizu treba tretirati i kao pomoćnu metodu, ili jednu od metoda koje služe za prikupljanje i organizaciju podataka o stanju i stavovima. Jednostavnost primjene ove metode i njena relativna učestalost i popularnost (pa i pomodnost) ponekad više otežavaju, nego što olakšavaju poslove analize.

13. Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Pravo na slobodan pristup informacijama danas predstavlja efikasno sredstvo u borbi koju javnost i građani vode protiv uzurpacije vlasti i korupcije. Djelotvorna kontrola rada državnih organa moguća je samo uz dostupnost informacija kojima oni raspolažu. međutim, da bi građani – kao i predstavnici medija i nevladinog sektora – uspješno koristili ovaj mehanizam, neophodno je da se upoznaju sa time na koji način, koje vrste podataka i od koga mogu tražiti, ali i kako da zaštite ovo svoje pravo.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dakle podacima koji su u posjedu organa vlasti, ušlo je u pravni sistem BiH usvajanjem Zakona o slobodi pristupa informacijama još 2000. godine, kao prva od zemalja u regiji, sa ciljem uspostavljanja osnovnih principa demokratske vladavine, omogućavanja efikasnije borbe protiv korupcije i olakšavanja novinarsko-istraživačkog rada. Na ovaj način se BiH pridružila velikom broju zemalja koje svojim ustavima i zakonima jamče prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Ovo (za naše uvjete relativno nepoznato) pravo u demokratskom svijetu ne predstavlja ništa novo. Poput mnogih drugih demokratskih institucija, i ono je prvi put ozakonjeno u Skandinaviji – točnije, u Švedskoj, prije gotovo dva i po stoljeća. Kasnije se, najprije sporo – a potom, naročito u drugoj polovini 20. stoljeća, sve brže – širi, da bi danas bilo prisutno u pravnim porecima stotinjak zemalja širom sveta. Važno je napomenuti i da su o ovom pravu, osim država, počele da vode računa i međunarodne organizacije. Osnivački ugovor evropske unije eksplicitno govori o dostupnosti podataka koji su u posjedu njenog parlamenta, komisije i vijeća ministara, a povelja o osnovnim pravima građanima unije također garantira slobodan pristup informacijama.

Postoje bar četiri razloga za donošenje ovakvih propisa:

- Suvremena demokratska društva zasnivaju se na **aktivnom sudjelovanju** građana u političkom životu. To, pored ostalog, podrazumijeva i mogućnost da građani bez posrednika djeluju u javnom životu, utječu na sadržaj i kvalitetu relevantnih odluka, sudjeluju u vršenju javnih poslova, kao i da vrše kontrolu organa vlasti. Da bi se to ostvarilo, informacije kojima raspolažu organi vlasti moraju biti svima dostupne. Garantiranje i realizacija ovog prava je nužan preduvjet za postizanje jednog od fundamentalnih ciljeva suvremenog demokratskog društva – da „princip vladanja” bude zamijenjen „principom dobrog upravljanja”.

- U demokratskom društvu, **mediji i novinari** imaju posebnu ulogu. Oni su „oči i uši” javnosti, važan kontrolor rada državnih organa. Da bi mogli da vrše tu ulogu, neophodno je da na raspolaganju imaju relevantne i dokumentirane informacije. Zakonska garancija dostupnosti informacija od javnog značaja osigurava im uvjete za to.

- Istinska demokratska društva se prepoznaju ne samo po tome jesu li donijela propise o slobodnom pristupu informacijama, već i po tome da li ih efikasno primjenjuju. Usvajanje regulative je samo pretpostavka za ostvarivanje proklamiranog cilja. Aktivnim traženjem pristupa informacijama i inzistiranjem na poštivanju toga prava, građani, novinari, mediji, nevladine organizacije i ostali moraju i mogu dati doprinos **osvajanju demokracije**.

Vijeće Europe je 2002. godine donijelo Preporuku državama članicama o pristupu javnim dokumentima i time ih pozvao da svojim propisima zaštite interes pojedinca i omoguće mu da djelotvorno kontrolira rad državnih organa. Naš Zakon se u velikoj mjeri podudara sa pravnim standardima iz tog dokumenta. Razumije se, njegove je kvalitete moguće afirmirati samo primjenom, pri čemu će se i eventualni nedostaci uočiti, a potom i otkloniti. Zato je veoma važno da ga građani i mediji prepoznaju kao važno sredstvo za **kontrolu vlasti**, a da ga

demokratska vlast ne doživljava kao skup nametnutih obaveza, već kao jednu od komponenti odnosa vlasti i javnosti.

13.1. Osnovna pravila o slobodi pristupa informacijama

1. Informacija od javnog značaja

Pod informacijom od javnog značaja Zakon podrazumijeva svaku informaciju koja je nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, a sadržana je u određenom dokumentu i odnosi se na ono o čemu javnost ima prava da se obavijesti.

Shodno tome, bitno svojstvo informacije od javnog značaja jeste činjenica da je ona opredmećena, odnosno da se nalazi u nekom dokumentu. Pri tom, nije važno o kakvom se dokumentu ili nosaču informacija radi – je li riječ o papiru, filmu, traci, elektronskom ili nekom drugom mediju. S druge strane, informacije koje mogu biti veoma interesantne za javnost, ali nisu opredmećene, nego predstavljaju psihičke sadržaje (ideje, planovi i sl.), prema odredbama Zakona ne predstavljaju informaciju od javnog značaja.

2. Javni organ vlasti

Zakon omogućava pristup informacijama koje su u posjedu onih subjekata koji su označeni kao javni organ. ***Pod tim pojmom se podrazumijeva veliki broj pravnih lica***, uključujući i mnoga koja u konvencionalnim prilikama to nisu. Javni organ je svaki organ u Bosni i Hercegovini, i to: 1) izvršni organ 2) zakonodavni organ 3) sudski organ 4) organ koji obavlja javnu funkciju, a imenovan je ili ustanovljen u skladu sa zakonom 5) bilo koji drugi upravni organ 6) pravni subjekt koji je u vlasništvu ili koji kontrolira javni organ; (Čl. 3 ZOSPI).

3. Zakonska pretpostavka postojanja opravdanog interesa

Prema Zakonu, postoji pretpostavka opravdanog interesa javnosti da bude upoznata sa svim informacijama kojima raspolažu javni organi. ***Onaj ko traži informaciju ne mora i ne treba da dokazuje vlastiti odnos spram nje, a pogotovu ne da dokazuje da je njegov interes opravdan.*** Ni javni organ ne smije da traži nikakvo objašnjenje za podnošenje zahtjeva. Pretpostavka postojanja opravdanog interesa javnosti je apsolutna kada se radi o informacijama koje se odnose na ugrožavanje i zaštitu života i zdravlja ljudi i životne sredine. Organ javne vlasti nikada ne smije da uskrati pristup ovim informacijama. Ista pretpostavka javlja se – ali kao relativna – i u odnosu na sve druge informacije koje su u posjedu javnog organa vlasti. To znači da javni organ može, pod Zakonom predviđenim uvjetima, ograničiti pristup ovim informacijama.

4. Korisnici i sadržaj prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Svako fizičko i pravno lice i pod jednakim uvjetima ima pravo na slobodan pristup informacijama koje su pod kontrolom javnog organa. Nije važno je li onaj koji traži informacije domaći ili strani državljanin, strano ili domaće pravno lice. Nije važno ni prebivalište, boravište ili sjedište, niti je dozvoljena diskriminacija po osnovu bilo kog ličnog svojstva (npr. nacionalna ili etnička pripadnost, vjeroispovijest, rasa, spol, invaliditet).

13.2. Postupak za ostvarivanje prava

1. Zahtjev za pokretanje postupka

Postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama pokreće se ***podnošenjem zahtjeva javnom organu vlasti koji raspolaže informacijom.*** Zahtjev za pristup informaciji

mora: a) biti u pisanoj formi, napisan na jednom od zvaničnih jezika Bosne i Hercegovine; b) sadržavati dovoljno podataka o prirodi i/ili sadržaju informacija, kako bi se omogućilo da javni organ provede redovne aktivnosti u cilju pronalaženja zahtijevanih informacija; i c) uključiti ime podnosioca zahtjeva, kao i adresu podnosioca zahtjeva. Javni organ neće ispitivati niti zahtijevati razloge opravdanosti zahtjeva. (čl. 11. ZOSPI).

2. Postupanje organa vlasti po zahtjevu za pristup informacijama

Javni organ vlasti je dužan da bez odlaganja, a najkasnije **u roku od 15 dana** nakon primitka, ispuni zahtjev. To znači da će u tom intervalu obavijestiti tražioca informacije posjeduje li informaciju, omogućiti mu uvid u dokument koji tu informaciju sadrži i – ukoliko je i to zatraženo – izdati mu kopiju. „1. Po prijemu zahtjeva za pristup informaciji nadležni javni organ poduzima sve potrebne mjere da prikupi zahtijevane informacije, i razmotri sve činjenice i okolnosti koje su značajne za obradu zahtjeva. 2. Ako se odobri pristup informaciji, u cijelosti ili djelomično, nadležni javni organ rješenjem o tome obavještava podnosioca zahtjeva. Dopisom se: a) obavještava podnosilac zahtjeva o mogućnosti ličnog pristupa informacijama u prostorijama nadležnog javnog organa; i/ili <https://advokat-prnjavorac.com> b) obavještava podnosilac zahtjeva o mogućnosti umnožavanja, troškovima umnožavanja, te da se umnožavanje podnosiocu zahtjeva osigurava nakon izvršene uplate. Kada je umnožavanje informacije veoma složeno ili dugotrajno, umnožavanje se osigurava podnosiocu zahtjeva u vrijeme koje je prihvatljivo i za podnosioca zahtjeva i za nadležni javni organ; ili c) prilaže kopija tražene informacije kada se ista osigurava besplatno, u smislu člana 16. ovog zakona. 3. Ako se odbije pristup informaciji, u cijelosti ili djelomično, nadležno javno tijelo rješenjem o tome informira podnosioca zahtjeva. Navedeno rješenje sadrži: a) zakonski osnova za status izuzeća informaciji u smislu ovog zakona, uključujući sva materijalna pitanja koja su važna za donošenje rješenja, te uzimanje u obzir faktora javnog interesa; b) pouku o pravu na žalbu, adresu organa kojem se žalba podnosi, rok i troškove za podnošenje žalbe te uputstvo o pravu obraćanja ombudsmenu, s naznakom neophodnih podataka za kontaktiranje ombudsmena“.

Kada organ vlasti iz zakonom predviđenih razloga u cjelini ili djelomično odbije zahtjev, dužan je „najkasnije osam dana od dana prijema zahtjeva, pisanim putem obavijestiti podnosioca zahtjeva kada je takvo obavještenje moguće, da zahtjev ne može biti obrađen iz navedenog razloga“. (čl.12. ZOSPI).

Protivno je zakonu svako faktičko uskraćivanje pristupa informacijama, odnosno odbijanje zahtjeva neformalnim saopćenjima (usmenim ili pismenim), a pogotovo ignoriranje zahtjeva. U postupku za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja tzv. „šutnje administracije“ je dopušteno. „Svako fizičko ili pravno lice kao podnosilac zahtjeva ima pravo podnijeti zahtjev, odnosno obratiti se usmeno ili pisanim aktom upravnoj inspekciji radi zaštite prava na slobodan pristup informacijama kada mu javni organ onemogućava ostvarivanje prava utvrđenih ovim zakonom. (3) Upravni inspektor dužan je sačiniti zapisnik o izvršenom inspeksijskom nadzoru koji sadrži utvrđeno činjenično stanje kao i nepravilnosti u radu javnog organa. (4) U slučaju da upravni inspektor utvrdi da je povrijeđen zakon, dužan je donijeti rješenje i njime narediti rukovodiocu javnog organa poduzimanje radnje da se određeni nedostaci otklone u određenom roku. (5) Primjerak rješenja upravni inspektor dostavlja i podnosiocu zahtjeva. (6) Ako u određenom roku rukovodilac javnog organa ne postupi po nalogu upravnog inspektora, upravni inspektor dužan je, u skladu sa svojim ovlaštenjima, po službenoj dužnosti pokrenuti prekršajni postupak“ (čl. 22b ZOSPI

3. Troškovi pristupa informacijama

„Nadležni javni organ ne naplaćuje naknade ili takse za podnošenje zahtjeva ili za pisane obavijesti u smislu ovog zakona. Cijene se određuju samo za usluge umnožavanja, a utvrđuje

ih Vijeće ministara u svojoj odluci koja se donese u smislu ovog zakona. Za standardnu veličinu fotokopija, prvih 20 stranica se ne naplaćuje. Čl. 16. ZOSPI).

Već na prvi pogled je jasno da Zakon o slobodni pristupa informacijama od javnog značaja dovodi u pitanje brojne interese pojedinaca ili grupa. Ti interesi su različiti, ali im je zajedničko da u demokratskom društvu ne mogu biti legitimni. Zakon pretpostavlja nove obaveze za one koji rade u organima vlasti, ali im pruža i novu šansu za afirmaciju pozitivnih rezultata (ukoliko ih ima). Uostalom, spomenuti akt je u oštrom sukobu sa snažnom inercijom tradicionalnog, konzervativnog društva, sa atmosferom u kojoj monopol nad informacijama, tajne i „tajne“, uključujući i različite mistifikacije, predstavljaju značajne poluge kontrole nad važnim društvenim procesima. Otuda je njegova dosljedna primjena u interesu ogromne većine, koja želi da živi u demokratskom i prosperitetnom društvu.

Jedan od glavnih protivnika ovog zakona je od samog početka bilo neznanje. Građani i mediji nisu – ni približno – bili upoznati, niti sa sadržajem novih prava, niti sa načinom njihovog ostvarivanja, odnosno procedurom. Ni zaposleni u organima vlasti nisu o tome imali potrebne informacije, uslijed čega – u ogromnoj većini – nisu bili spremni da odgovore na novo ustanovljene obaveze. Otkako je usvojen Zakon, stvari su se, i to ne malo, promijenile. Brzinom promjena ne moramo i ne možemo biti zadovoljni, ali su one ipak evidentne. U tom kontekstu, veoma je važno ustvrditi da je – doduše, teško i sporo – započela afirmacija shvaćanja po kojem pravo na slobodan pristup informacijama ima i svoju aktivnu i svoju pasivnu komponentu, pri čemu su obje podjednako legitimne.

Prva, aktivna podrazumijeva pravo svakoga da traži i dobije informaciju od javnog značaja, te obavezu organa javne vlasti da se prema tom pravu odnosi na odgovoran način.

Druga, pasivna podrazumijeva obvezu organa javne vlasti da sama neprekidno širi krug dokumentiranih informacija nastalih u radu ili u vezi sa radom vlasti, koje su javnosti dostupne i pre no što ih neko zatraži.

Ostvarivanje obje komponenti bitan je uvjet da bi Zakonom zajamčeno pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja moglo postati glavna pretpostavka kvalitetnog sudjelovanja javnosti – odnosno, samih građana – u procesu donošenja relevantnih odluka. A time se ovo pravo pretvara u realan mehanizam kontrole vlasti i moćno sredstvo u borbi protiv zloupotrebe i korupcije.

14. Informiranje javnosti

Premda posežu za metodama i tehnikama prikupljanja podataka koje su na raspolaganju i ostalim zainteresiranim predstavnicima civilnog sektora, mediji su – po prirodi stvari – u prilici da te podatke mnogo lakše plasiraju u javnost. Posredstvom medija zajednica stiče neophodna saznanja o odlukama vijeća općine, načinu njihovog donošenja i o tome koji su razlozi pri tom bili presudni. Otuda je slijedeći prilog namijenjen upravo novinarima koji se bave radom organa lokalne samouprave – što, naravno, ne isključuje ni mogućnost da ove smjernice koriste predstavnici nevladinog sektora, kao i onih medija čija oblast interesiranja nisu primarno zbivanja na lokalnom nivou.

14.1. Izvještavanje javnosti o radu organa lokalne samouprave

- Općinsko vijeće iz pogleda medija

Postoji jedna riječ koja u osnovi određuje novinarsku profesiju. Ta riječ je *istina* –kao pojam koji označava suštinu novinarstva, bilo koje vrste i u bilo kom mediju. Ne postoji nijedan novinarski etički kodeks kojem to nije polazna premisa. Naprotiv, svi važniji dokumenti – počevši od Deklaracije Međunarodne federacije novinara, preko Minhenske deklaracije Evropske Unije, pa do etičkih kodeksa pojedinačnih udruženja ili velikih medijskih kuća – inzistiraju na tome da se novinari u svom radu rukovode istinom.

S druge strane, u bazične odrednice novinarske profesije spada i sloboda medija da govore o svemu što je od javnog interesa jer *javni interes* jeste krajnja mjera postojanja medija.

Imajući u vidu da je ovaj priručnik prije svega namijenjen predstavnicima nevladinih organizacija i novinarima, ovdje donosimo tek osnovna etička i profesionalna uputstva, odnosno praktične savjete. Iskustvo zemalja u tranziciji pokazalo je da su mediji i nevladin sektor prirodni partneri i ozbiljan korektiv vlasti na svim nivoima.

- Etičke norme

Nastojanja da se uspostavi etička osnova novinarstva traju već decenijama. Postoji niz preporuka, deklaracija i kodeksa, koje su sačinile profesionalne, pa i međunarodne organizacije. Elemente etičkih načela sadrže i dokumenti poput Opće deklaracije o pravima čovjeka (UN), Međunarodna načela profesionalne etike u novinarstvu (UNESCO), preporuke za izvještavanje o deci (UNICEF), Evropska konvencija o ljudskim pravima (Član 10), te niz preporuka i deklaracija Komiteta ministara i Vijeća Evrope... Naravno, i naša profesionalna udruženja i organizacije nastoje da preciziraju svoja etička pravila. Već i samo nabranje oduzelo bi previše prostora: otuda su za ovu priliku izdvajamo Kodeks časti BH novinara (<http://bhnovinari.ba/bs/kodeks-asti-bh-novinara/>)

- Profesionalna uporišta

Ono što sledi jesu osnovne profesionalne vrijednosti sagledane kroz prizmu iskustva nekih od najvećih svjetskih redakcija (BBC, AP, Times, Washington Post).

Objektivnost

Objektivnost bi za medije trebalo da bude presudna. To je esencijalna vrijednost i nijedna oblast medijskog rada ne može biti izuzeta od nje. Objektivnost od svih koji rade u medijima iziskuje poštenje, slobodoumnost i poštovanje istine. Mediji treba da se čuvaju netočnosti, nemara, pristranosti ili iskrivljavanja uz pomoć naglašavanja, izostavljanja ili tehnološke manipulacije.

Preciznost

Novinari, bez obzira na to kojom temom se bave, moraju biti precizni. Stoga je nužno da budu pripravnici na višestruke provjere podataka kojima raspolažu i traženje savjeta radi očuvanja vlastitog ugleda i nepristranosti.

Naravno, nije lako biti precizan. U tom smislu, važno je praviti razliku između neposrednih i posrednih izvora informacija. Ako se tu načini greška, ona će se provlačiti kroz čitav rad.

Pouzdanost može biti ozbiljno dovedena u pitanje ukoliko se novinar oslanja samo na jedan izvor informacija. Preciznost je više od poznavanja tačnog stanja stvari: ona podrazumijeva pažljivo odmjerenje značaja pojedinih podataka za dolaženje do istine, pogotovo ako je riječ o kontroverznim temama, povodom kojih treba ukrstiti sve relevantne činjenice i mišljenja.

Integritet

Budući da mediji treba nastojati da se svim temama bave objektivno, poželjna je staloznost u pristupu „vrućim“ temama. U takvim slučajevima, potrebno je da mediji omoguće razmjenu mišljenja i komentara. A to naročito važi za situacije u kojima su dotična mišljenja i komentari drugačiji od vrijednosne orijentacije uređivačke politike. Tada uvodnici i lični komentari novinara i urednika moraju biti vrlo jasno naznačeni. Mediji i o pitanjima koja se tiču njih samih ili članova vlastite redakcije treba da izvještavaju jednako odlučno i otvoreno kao kada se bave drugim ustanovama, institucijama ili pojedincima. Interes redakcije, vlasnika ili pojedinačnih novinara ne smije da bude razlog za izvrtanje ili pogrešno tumačenje činjenica.

Nezavisnost

Mediji i novinari ne bi trebalo da imaju nikakve obaveze prema izvorima, niti prema onima o kojima pišu. Treba izbjegavati čak i privid obaveze ili sukoba interesa. Novinari ne smiju primati dragocjenosti, bilo da se radi o darovima koji potiču od izvora ili nekoga ko je izvan profesije. Ne smiju se primati pokloni, besplatne ili jeftinije putne karte... niti prihvaćati odmori, zabava, smještaj; troškove izvještavanja treba da plaća sama redakcija. Novinari mogu biti aktivni u svojoj zajednici samo u mjeri u kojoj to ne dovodi do sukoba interesa. Treba se kloniti političkog rada, demonstracija i javnih akcija koje mogu da izazovu stvaran ili prividan sukob interesa. Osim toga, poželjno je da novinari ne rade za ljude ili ustanove o kojima pišu.

Izvori

Izvori informacija, ukoliko nisu jasno naznačeni, mogu biti ozbiljna prijetnja vjerodostojnosti medija. Čini se da su u srpskim medijima sve češća pozivanja na tzv. „dobro obaviještene“ ili izvore „bliske“ nekome ili nečemu (ličnosti ili instituciji). Po pravilu su najmanje sporni zvanični izvori, koje otuda treba i koristiti.

Kada izvor predočava podatke uz naznaku da su oni namijenjeni „za vašu informaciju“, njegova se izjava može pripisati ličnosti čije ime se ne mora navesti. Sa onim tko daje važne informacije može se dogovoriti da bude predstavljen kao zvaničnik neke institucije. U ovakvim prilikama novinari treba da insistiraju na tome da o svojim izvorima mogu da objave što više podataka. Informacije kojima se ne zna izvor po pravilu ne bi trebalo koristiti ni kao povod za istraživanje. Novinari imaju pravo i da namjerno izostave izvor informacije, uz napomenu da je on poznat, ali da se ne navodi iz nekog jakog razloga (npr. lična sigurnost). Međutim, tome treba pribjegavati samo kao krajnjem sredstvu. Ako se pokaže da navodno skrivanje izvora služi kao maska za njegovo nepostojanje, vjerodostojnost dotičnih novina, radija ili televizijske stanice, kao i samog autora, biće ozbiljno narušeni. U tom pogledu ne treba računati na tzv. „pileće“ pamćenje auditorija. Osim toga, time se – naravno – ozbiljno narušavaju etička i profesionalna pravila.

- Praktični savjeti

U Bosni i Hercegovini je novinarska profesija suočena sa nizom izazova. Tranzicija je otvorila i medijski prostor, koji iz krajnje kaotičnog prelazi u stanje kakve-takve uređenosti.

No, profesija još uvijek nije oslobođena svakovrsnih pritisaka, a pojavljuju se i nove simbioze medija, politike i biznisa. Kada je riječ o medijima koji rade na lokalnom nivou, oni su u znatno težoj situaciji nego tzv. prijestolnički.

Novinari i redakcije su izloženi ozbiljnim pritiscima. Posebnu teškoću predstavlja nedovršena privatizacija lokalnih medija, koji su uglavnom pod potpunom kontrolom lokalne vlasti. S druge strane, zbog ovako nejasne situacije privatni mediji veoma teško opstaju na tržištu. Još teže je – pri svakodnevnoj borbi za preživljavanje, tiraže, slušanost i gledanost – očuvati visok nivo profesionalnosti. Zbog svega toga, nakon naznačenih etičkih i profesionalnih standarda, sada slijede i neki praktični savjeti:

- **Vijest je osnovna profesionalna forma** i po pravilu bi trebalo biti polazište svake detaljnije analize ili obrade teme. Vijest u osnovi osigurava aktualnost priloga. Štampa i elektronski mediji plasiraju vijesti u različitoj formi. Obično se barata agencijskim vijestima, koje u elektronskim medijima treba prilagoditi govornom jeziku. U radijskom programu je korisno da vesti budu ilustrirane tonskim klipom, odlomkom nečije izjave i sl., dok je za televiziju važno da se, kada je god to moguće, pokrivaju slikom. Za lokalne medije je vrlo značajno da redakcije same „proizvedu“ vesti, naročito o onome što se zbiva u njihovoj sredini – pri čemu se ne misli samo na servisne i komunalne informacije. Poseban problem za te medije predstavljaju uprave i političke stranke, pošto po pravilu insistiraju na tome da im se saopćenja objavljuju u cjelini ili što opširnije. Redakcije ne bi trebalo da pristanu na to: one moraju štiti pravo da, u skladu sa vlastitim uređivačkim kriterijima, saopćenja objavljuju u sažetoj formi – odnosno, da prenose samo one stavove koji su za javnost najvažniji.

- Treba pažljivo **čitati zakone, propise, odluke i pravila rada** koji se tiču lokalnih vijeća, načelnika, gradonačelnika i općinske vlade. Riječ je o preduvjetu za kvalitetno izvještavanje o aktivnostima lokalne uprave. Novinare se tada ne može diskvalificirati tvrdnjom da zbog nepoznavanja materije pogrešno tumače neke odluke lokalnih vlasti. Kao primjer nam može poslužiti kantonalni, gradski ili općinski budžet. Važno je znati po kojoj se proceduri on kreira i kakvu ulogu u tome imaju pojedini lokalni organi. Uz to je potrebno i znanje o tome kako se sastavlja (puni) njegova prihodna strana – tj. šta su direktni izvori financiranja, a šta dolazi iz republičke kase. Istovremeno, pažljivo treba proučiti i rashodnu stranu budžeta. To je, u stvari, svojevrsna lista prioriteta lokalne vlasti, na osnovu koje se može procijeniti koliko su osnovni interesi dotične zajednice doista u središtu pažnje vlasti, a koliko će mandat lokalne vlasti prije svega biti usmjeren na to da se ojača pozicija lokalnih političkih lidera i stranaka. Osim toga, može se procijeniti i da li se iz budžeta manje ili više posredno namiruju neki lični ili stranački interesi. Na sličan način je moguće analizirati svaku odluku lokalnih vlasti ili njenih organa.

- „**Prati tokove novca**“ – tako glasi poznata, univerzalna dosjetka, primjenljiva i u lokalnim sredinama. Tokovi novca će jasno ukazati na bilo koji tip protekcije. Za razliku od velikih gradova ili države, u manjim mjestima sve stvari brzo postaju vidljive, pa i to da se neki funkcionar, političar ili biznismen naglo obogatio. Doduše, nije svaki novac sumnjiv, pa novinari moraju biti veoma pažljivi i temeljiti, kako bi izbjegli greške na račun onih koji rade legalno.

- Ponekad je i manjim sredinama teško doći do **relevantne ekspertize**, pošto nije moguće naći nezavisne stručnjake, jer ih jednostavno nema. Novinari iz lokalnih medija se po pravilu ustručavaju da eksperte potraže u većim centrima. Istina, to zahtjeva nešto više truda i vremena, ali čak i najpoznatiji stručnjaci rijetko odbijaju suradnju. Dakle, ako se pri obradi onih tema koje su važne za lokalnu zajednicu dobiju i procjene nekog nezavisnog eksperta, nema sumnje da će čitavo istraživanje biti uvjerljivije. Danas je posredstvom interneta dostupan veliki broj domaćih fakulteta, instituta i naučnih institucija, pa kontakti sa

ekspertima koji u njima rade i pribavljanje stručne analize nije pretjerano komplicirano. Istovremeno, ono je više nego korisno – tim prije što će za lokalni auditorij ili javnost vjerodostojnije biti priče koje se ne zasnivaju na analizama samih novinara ili lokalnih stručnjaka, kojima se mogu pripisati povezanost ili sukob sa mesnim akterima.

- **Anketa** je vrlo atraktivan „začin“ novinarskog posla, koji prilogu osigurava dodatnu aktualnost i autentičnost. To važi u svim oblastima, počevši od cijena na pijaci, pa do najsloženijih političkih, ekonomskih ili tema iz, recimo, kulture. Međutim, često se autorima potkrade greška uslijed koje sasvim slučajni stavovi žitelja nekog grada mogu biti shvaćeni kao reprezentativno, većinsko raspoloženje. Zbog toga je veoma važno da se uvijek napomene kako je riječ o slučajno odabranim sugovornicima. Reprezentativni presjek raspoloženja građana može dobiti samo kvalitetnim istraživanjem javnog mnijenja.

Poseban senzibilitet i mnogo obzira iziskuju **djeca**. U tom pogledu, treba strogo poštovati zasebna uputstva i preporuke za izvještavanje o deci i medijski rad sa njima. Osim toga, najmanje je poželjno da se novinari prema deci sa kojom rade ponašaju nadmoćno ili da se na neprimjeren (karikaturalan) način „spuštaju“ na dječji nivo. Djeca su ličnosti koje se bezuvjetno moraju poštovati. Stoga je neophodno da imaju dostojan tretman i u novinama, na radiju i televiziji.

- Često se kao problem ispostavlja **korištenje dokumentarnog materijala** pri ilustriranju aktualne teme, jer ga mnoge redakcije ne naznačuju. Koliko god da dokumentacija (dijelovi ranijih novinskih tekstova ili radijskih i TV emisija) može biti dragocjena, neophodno je da jasno bude naznačeno da to nije aktualan materijal, kako bi se izbjegla moguća konfuzija.

- **Usavršavanje i specijalizacija** bi trebalo da postanu uobičajeni u svakoj redakciji. Posljednjih godina mnoge međunarodne organizacije vrše medijsku obuku, počevši od osnovnih tečajeva do treninga za specijalističko ili istraživačko novinarstvo. Permanentno usavršavanje jeste praksa u svim ozbiljnim medijskim kućama u svetu, od kojih neke (npr. BBC) imaju posebna odjeljenja i službe koje se time bave. Tako se, zavisno od nivoa i kvaliteta profesionalnog iskustva, svi novinari povremeno upućuju na tečajeve ili se organiziraju specijalni, tematski seminari. U BiH se u lokalnim medijima sve više javlja interes za dodatnu obuku i usavršavanje novinara i urednika. Takve prilike ne bi trebalo propuštati, jer se time značajno podiže kvaliteta profesije.

14.2. Kako ocjenjivati lokalnu upravu?

Ovo pitanje je veoma važno, naročito ako mediji i nevladine organizacije žele sačuvati objektivnost i izbjegniti bilo kakvu mogućnost diskvalifikacije. Lokalna vlast gotovo neprekidno odlučuje o stvarima koje direktno utiču na svakodnevni život zajednice (npr. usmjeravanje novca u razvoj nekih djelatnosti, komunalnu infrastrukturu i sl.). Takve bi odluke – iskustvo govori – najlakše bilo procjenjivati ako se analiza postavi prema kriteriju **da od odluka najveću korist ima najveći broj ljudi na najduži rok**. Ako je odlukom lokalne uprave favorizirana mala grupa ljudi, onda je teško govoriti o javnom interesu. Naravno, ovo je opći obrazac i potrebno je mnogo takta u procjeni odluka lokalne vlasti. Posebna osjetljivost je neophodna kada se rješavaju neki od najtežih socijalnih problema, kojima bi mogla biti pogođena tek mala grupa ljudi, porodica ili pojedinac. Tada se obično pribjegava interventnim mjerama, iza kojih bi moralo da uslijedi sistemsko rješavanje problema. Ako to izostane, pogotovo u nekim karakterističnim trenucima (recimo, uoči izbora), postoji razlog za sumnju da se radi o nekoj vrsti grubog političkog marketinga. Također, favoriziranje stranačkih ljudi – kao i biznisa povezanog sa stranačkim interesima – izaziva podozrenje javnosti, medija i nevladinog sektora.

Korištena literatura:

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, 2016., Muhamed I. Mujakić

Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi, 2010., Muhamed I. Mujakić

Modeli organizacije lokalne samouprave Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija, 2008., dr Zdravko Zlokapa, Dušan Damjanović

Lokalno je rimarno „Jačanje uloge građana –Izgradnja lokalnih zajednica”, 2009., Misija OEES-a u Bosni i Hercegovini

Priručnik ra praćenje rada lokalne samouprave, 2008., (autori Marijana Simić i dr.), Misija OEBS-a u Srbiji, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Priručnik, Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo



Centar za građansku suradnju

Gabrijela Jurkića 8a

80101 Livno

Tel: 034 202 770

E-mail: cgs-li@tel.net.ba

www.cgs-livno.net